

Récupérer les plus values foncières: une technique pour financer les infrastructures d'Antananarivo ?

Njaka Andrianomentsoa RANAIVOARIMANANA.
Post-Master Expertise Internationale, Ville en développement.
INSTITUT FRANÇAIS D'URBANISME (IFU)- Université Paris Est Marne la Vallée.
INSTITUT DES METIERS DE LA VILLE – Antananarivo.

Table des matières

SIGLES ET ABREVIATIONS	4
TABLES DES FIGURES	5
REMERCIEMENTS	6
INTRODUCTION	7
METHODOLOGIE DE TRAVAIL	9
I. Les concepts théoriques et le recueil d'expériences sur la technique de récupération des plus values foncières (PVF) :	14
Chapitre 1 Les concepts théoriques : effets bénéfiques des infrastructures sur la valeur des terrains	14
Chapitre 2 Le recueil d'expériences sur la récupération des plus values foncières dans les PVD	18
2.1. Récupération des plus values foncières par la vente de terrains : le projet de complexe de Bandra Kurla à Mumbaï	18
2.2. Récupération des plus values foncières par la taxation des plus values foncières (PVF) : la ville de Bogota en Colombie	23
2.3. Récupération des plus values foncières par l'achat anticipé et la revente de terrains : la ville d'Aguas Claras (Brasilia) au Brésil	27
Chapitre 3 Les leçons à tirer de ce recueil d'expériences	31
3.1. Les dimensions institutionnelles	31
3.2. Les dimensions techniques	32
3.3. La dimension financière	33
II. L'application des techniques de récupération des plus values foncières à Antananarivo : Benchmarking des trois scenarii	34
Chapitre 4 Contexte Antananarivien au regard des techniques de récupération des PVF	34
4.1. Contexte des questions foncières à Antananarivo	34
4.2. Cadre juridique lié à l'opération de récupération des plus values foncières	36
4.3. Les différents outils existants pour la réalisation d'un aménagement à Antananarivo	43
4.4. Les acteurs dans le processus de valorisation : du terrain nu à l'immeuble bâti, multi-acteur et privatisation des plus values	46
Chapitre 5 L'application des techniques de récupération des PVF à Antananarivo	53
5.1. Analyse SWOT des trois scenarii :	53
5.2. Les scenarii d'application des techniques de récupération des plus values foncières	56
5.3. Les potentiels d'utilisation de la technique de récupération des plus values foncières à Antananarivo	59
5.4. Les impératifs pour la mise en place de la technique de récupération des PVF à Antananarivo	67

III. Etude sur le site de Marais Masay : récupération des PVF pour l'aménagement durable du site et des quartiers aux alentours ?.....	70
3.1. Programmation urbaine du Marais Masay : un aménagement indispensable pour récupérer les plus values foncières ?	70
3.2. Projet ZAC de Marais Masay.....	73
3.3. Réalisation de ce projet ZAC.....	80
3.4. Programmation urbaine de la ZAC Masay	81
CONCLUSION.....	105
ENTRETIENS.....	110
BIBLIOGRAPHIES.....	111
ANNEXE : Textes Juridiques relatifs aux techniques des PVF	114
ANNEXE : Projet de réforme du code de l'urbanisme / Z.A .C.....	145
ANNEXE : Carte de Patrimoines fonciers de la CUA (essai d'identification par GPS)	153
ANNEXE : Normes de construction / Bibliothèque.....	155
ANNEXE : Normes et types de crèches.....	157
ANNEXE : Bâtiment et démarche HQE/ 14 Cibles (ADEME)	158
ANNEXE Données détermination bilan prévisionnel	160

SIGLES ET ABREVIATIONS

AGEREF: Agence de gestion des réserves foncières

APIPA: Autorité pour la protection contre les inondations de la plaine d'Antananarivo

AEU: Approche environnementale de l'urbanisme

BRT : Bus rapid transit

BM : Banque mondiale

CUA : Commune Urbaine d'Antananarivo

CIRDOMA : Circonscription domaniale Antananarivo

DEVEAU: Direction des espaces verts, de l'environnement et de l'agriculture urbaine

DPDU : Direction de patrimoine et de développement urbain

FHUI : Fonds de l'infrastructure pour l'habitat urbain

GDF: Gouvernement district fédéral

HQE : Haute qualité environnementale

IMV: Institut des métiers de la ville

INRS: Institut national de recherches scientifiques

INSTAT: Institut national de la statistique de Madagascar

MATD: Ministère de l'aménagement du territoire et de décentralisation

MRVC: Mumbaï railway vikas coorporation

MMRDA: Mumbaï métropolitain regional development authority

PACKIMMO : Pack immobilier (promoteur immobilier groupe SIPROMAD)

MADIMMO : Madagascar immobilier

PAP : Personnes affectées par le projet

PVD : Pays en développement

PVF: Plus value foncière

PNF: Programme national foncier

PUDI: Plan d'urbanisme directeur

PUDE: Plan d'urbanisme de détail

PNATH: Programme national d'aménagement du territoire et de l'habitat

PNH: Programme national de l'habitat

PAE: Programme d'aménagement d'ensemble

PRIC : Programme régional d'infrastructures de communication

RVA: Redevance annuelle remblai

RVPE: Redevance de premier établissement remblai

RPV: Redevance sur les plus values foncières

SRAT: Schéma régionale d'aménagement du territoire

SNAT: Schéma nationale d'aménagement du territoire

SPF: Service du patrimoine et foncier

SEIMAD: Société d'équipement immobilier de Madagascar

SOGECOA : Société de l'économie extérieure et de construction de Madagascar

RN: Route nationale

ZAC: Zone d'aménagement concertée

ZPPAUP: Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

TABLES DES FIGURES

- Figure 1 :** Schéma de la théorie de Von Thünen
- Figure 2 :** Rente foncière et utilisations de l'espace avec des sous-centres commerciaux
- Figure 3 :** Le complexe de Bandra Kurla à Mumbai
- Figure 4 :** Mode de fonctionnement du prélèvement des PVF (Bogota)
- Figure 5 :** La croissance du Plan pilote et des villes satellites (Brasilia 1960-2000)
- Figure 6 :** La ville nouvelle d'Aguas Claras et la ligne de Métro
- Figure 7 :** Mode de fonctionnement de la technique de récupération des plus values foncières par achat anticipé et revente des terrains
- Figure 8 :** Fonctionnement de prélèvement de RPV selon l'ordonnance 62-023 (Titre IX)
- Figure 9 :** Acteurs, Chaîne de valeur et répartition des plus values
- Figure 10:** Répartition parcellaire du terrain (SOURCE : DEVEAU /CUA)
- Figure 11 :** Situation de la rizière municipale face aux enjeux futurs de développement
- Figure 12 :** Carte PUDé Brettelle d'Ankadimbahoaka (By Pass). (SOURCE: Cabinet HES SUISSE RAFANOHARANTSOA)
- Figure 13 :** Carte des voies projetées PUDI Horizon 2015
- Figure 14 :** Marais Masay et zone de l'objet d'étude
- Figure 15 :** Le quartier d'affaires d'Ankorondrano
- Figure 16 :** Etat de l'existant Marais Masay
- Figure 17 :** Orientation Plan vert/Plan Bleu, Marais Masay
- Figure 18 :** Exemples d'architectures des médiathèques (Ville de Paris et de Chevilly-Larue/France).
- Figure 19 :** Aménagement des jardins vivriers
- Figure 20 :** Plan masse d'aménagement Marais Masay
- Figure 21 :** Le principe de compte à rebours du promoteur
- Figure 22 :** Répartition par lot de la ZAC Masay
- Tableau 1 :** Ventes des terrains par le MMRDA dans le complexe de Bandra-Kurla
- Tableau 2 :** Synthèse du jeu des acteurs dans la vente des terrains à Mumbai
- Tableau 3 :** Synthèse du jeu des acteurs pour la technique de prélèvement sur la PVF
- Tableau 4 :** Synthèse du jeu des acteurs pour la technique d'achat anticipé et de revente des terrains
- Tableau 5 :** Modalités d'Application de RPV suivant l'ordonnance 62-023
- Tableau 6 :** Champ d'indemnisation selon les catégories (PAP) ou types de biens expropriés
- Tableau 7 :** Mécanisme légal procédure d'expropriation
- Tableau 8 :** Textes juridiques existants pour la technique de récupération des PVF
- Tableau 9 :** Outils de réalisation d'un aménagement à Antananarivo
- Tableau 10 :** Hypothèse des prescriptions d'urbanisme pour les espaces tertiaires de la ZAC Masay
- Tableau 11 :** Tableau de la surface Pôle tertiaire
- Tableau 12 :** Hypothèse des prescriptions d'urbanisme pour les logements de la ZAC

REMERCIEMENTS

Je tiens en premier lieu à remercier l’Institut des Métiers de la Ville pour son accueil, et plus particulièrement mon directeur de stage M. Jean-Jacques HELLUIN et M. Gérard FOUCHEYRAND pour leur soutien et leur aide indispensable tout au long de ce stage.

Je remercie également, mon tuteur M. Serge ALLOU pour m’avoir accompagné à distance durant cette expérience et pour avoir su me donner les bons conseils durant la rédaction de ce travail.

Enfin, merci à toutes les personnes impliquées de loin ou de près dans la réalisation de cette étude, mes proches qui n’ont cessé de me soutenir moralement, M.Thomas LO étudiant en Science po Paris pour son analyse urbanistique, l’équipe de l’IMV notamment M. Hajasoa Mamitiana RASOLOFOJAONA, Mme Ravo Lalaina RAZAFINDRAZAKA, Mme Sibyllin MARION pour son soutien et son aide, et enfin ceux qui ont accepté de répondre à mes entretiens.

INTRODUCTION

Antananarivo, une ville précoloniale datée du 17^e siècle, a été conçue initialement pour accueillir quelques milliers d'habitants. En 400 ans d'existence, Antananarivo a débordé de son site originel. La ville s'étend au même titre que l'augmentation de sa population. La période coloniale a amenée beaucoup des changements dans l'organisation de la ville. De nouvelles infrastructures ont été créées : voies carrossables, réseaux d'assainissement, nouveaux quartiers aménagés qui sont actuellement les quartiers centraux de la capitale etc. Après l'indépendance, la ville continue à se développer. De nouveaux quartiers ont été construits avec le programme d'aménagement d'envergure¹.

Cependant, cette intervention reste insuffisante. La ville manque considérablement d'infrastructures. De la première république jusqu'à maintenant, le développement rural reste la priorité des politiques publiques. Le développement urbain est relégué au second plan. L'idée d'opposer la ville à la campagne, mais aussi la stigmatisation de la ville comme étant une concentration des richesses qui spolie la richesse des campagnes constituent la toile de fond de la politique publique à Madagascar². Certes, Antananarivo concentre et produit presque la moitié des richesses de Madagascar³. Mais, à Antananarivo la pauvreté urbaine est très alarmante. Les infrastructures sont non seulement insuffisantes, elles sont aussi dans un état vétuste voire à l'abandon⁴. Malgré le statut de la ville en tant que capitale, la condition de vie y est loin d'être la meilleure.

En effet, les enjeux et les défis urbains sont énormes et cruciaux à Madagascar. Pour la ville d'Antananarivo, l'enjeu est de taille. Le développement d'Antananarivo tient un rôle majeur dans le développement de Madagascar. Dans certains pays du monde, l'existence d'une grande ville capable de répondre à la fois aux besoins locaux (services de base de qualité...) et aux enjeux de la mondialisation (infrastructure répondant à l'accessibilité à l'échelle mondiale...) constitue un atout majeur pour l'économie de ces pays. Ces « villes mondiales »⁵ sont compétitives et attractives. Elles polarisent les capitaux et concentrent les lieux de pouvoir et l'innovation économique.

Dans cet ordre d'idée, l'objectif n'est pas de comparer ou d'inscrire aveuglement Antananarivo dans la trajectoire de ces villes mondiales. Comprendre la réussite et éviter les erreurs de ces villes dans la gouvernance et la gestion urbaine permettront à Antananarivo d'avancer dans son développement. A ce titre, l'amélioration de la qualité et de l'accès aux services de base (eau, assainissement, transport etc.), les investissements en nouvelle infrastructure constituent parmi des éléments clés de réussite de ces grandes villes. Antananarivo, en l'état actuel de ces infrastructures, doit faire

¹ Construction des quartiers administratifs (Anosy) et de logements sociaux (cité d'Ambodin'Isotry), le programme 67 ha...

² Idée dominante dans les années 70 à fin des années 80 (Michael Lipton (1976), Paul Bairoch (1985) etc.) a fait son écho à Madagascar. Voir également : « *Penser, gérer, aider la ville à Madagascar : Une triple faillite* » Journée mondiale de l'habitat 2010 ; p.5.

³ 42% de PIB de Madagascar (étude de l'NSTAT 2009).

⁴ Inégalité d'accès aux services de base (seulement 17% des tananariviens sont connectés à un réseau d'assainissement collectif de la CUA), condition des logements (habitat sur occupé, exigu, précaire : BIOMAD 98), insécurité alimentaire, pauvreté monétaire etc.

⁵ Saskia Sassen (1991), John Friedman (1986): par exemple New York, Londres, Tokyo, Paris. Par ailleurs, le classement international (fait par des groupes et réseaux d'étude sur la mondialisation et les villes mondiales par exemple GaWC (UK), revue de foreign office...) hiérarchise les villes mondiales en plusieurs catégories. Dans ce classement plusieurs villes des pays en développement y sont affichées (Sao paulo, Buenos aires, Bogota, Johannesburg, Lagos etc.). Voir : <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2008t.html>

beaucoup d'efforts en la matière (amélioration de l'existant et investissement en infrastructure). La ville d'Antananarivo doit mettre en place le « paquebot urbain »⁶ pour amener Madagascar vers sa destination finale notamment celui de développement du pays. Des moyens financiers conséquents sont ainsi nécessaires pour faire face à ces défis urbains. Or, la capacité financière actuelle de la Commune est insuffisante face à l'ampleur des défis urbains à relever. Le retard accumulé depuis l'indépendance en matière d'investissement en infrastructure complique la situation et amplifie la nécessité des sommes plus importantes.

Cette étude s'inscrit dans la recherche des moyens financiers pour la commune. Elle présente une réflexion prospective sur la façon dont ces enjeux sur le défi urbain à Antananarivo pourront être financés à court, moyen et long terme. Dans cette optique, le recours à la technique de récupération des plus values foncières est la principale solution que la commune peut utiliser pour rattraper ce retard en infrastructure. Ainsi, cette étude s'est appuyée, d'une part, sur les trois exemples tirés de l'expérience de trois pays en développement en matière des techniques de récupération des plus values foncières, et d'autre part, sur un large spectre de personnes ressources en relation directement ou indirectement avec le sujet: institutionnels, promoteurs, aménageurs, investisseurs etc.

L'analyse prospective comporte trois phases. L'étude se focalise d'abord, sur les concepts théoriques relatifs à l'augmentation de la valeur des terrains due aux effets bénéfiques des infrastructures et sur le recueil d'expérience sur la récupération des plus values foncières. L'analyse de la faisabilité d'application des techniques de récupération des plus values foncières à Antananarivo est l'objet de la deuxième partie. Les inventaires des sites potentiels et des techniques de la récupération des plus values foncières applicables dans le contexte d'Antananarivo seront traitées. Et enfin, une simulation sur le site de Marais Masay sera étudiée dans cette analyse prospective.

Cette simulation permettra d'identifier les questions fondamentales et les différentes variables que les décideurs devront prendre en compte pour l'utilisation des techniques de la récupération des plus values foncières. Le résultat de cette étude ne prétend pas être la solution idéale pour la mise en place de cette technique. Il s'agit d'une étude exploratoire qui sert à jalonner la prise de décision des pouvoirs publics en la matière.

⁶ Reprise de l'idée de Dominique LORRAIN pour désigner les grands équipements, mais en insistant plus sur la métamorphose apportée par les grands projets urbains plutôt que sur l'accroissement de la fragmentation urbaine. Par ailleurs, on admet l'idée qui consiste à penser la ville dans sa globalité (la composante matérielle et technique, le rôle des investisseurs privés (grandes firmes privées) etc.).

METHODOLOGIE DE TRAVAIL

A. Contexte et problématique

1. Contexte

- Antananarivo : retard en infrastructure

Force est de constater que l'état des infrastructures de la ville d'Antananarivo est déplorable. Elles sont vétustes, insuffisantes, et sous-dimensionnées⁷. La majorité de ces infrastructures sont l'héritage de la colonisation (route, assainissement..). Dans certains secteurs notamment le secteur de l'habitat la politique publique (Etat ou collectivité) est quasiment absente⁸.

Cependant, l'enjeu est de taille pour la ville d'Antananarivo dans les dix à vingt ans à venir. La population urbaine est amenée à doubler d'ici 2035⁹. Ainsi, la ville a besoin d'un investissement très important en infrastructure pour préparer et accueillir cette croissance urbaine.

Par ailleurs, la Ville est la capitale économique du pays. Elle produit environ la moitié de PIB de Madagascar¹⁰. Elle joue un rôle capital et constitue un levier de développement économique incontournable pour Madagascar. A l'heure de la mondialisation, l'attractivité et la compétitivité d'une ville sont très importantes. Ainsi, il est primordial de préparer l'insertion de la capitale dans la compétition mondiale, notamment par la dotation des infrastructures capable de répondre aux besoins des grandes firmes internationales.

En outre, Antananarivo ne peut pas échapper aux enjeux de développement durable. Une ville durable constitue le credo de tout développement.

- Antananarivo : insuffisances de ressources financières et d'investissements en infrastructure

D'emblée, on observe que la Commune Urbaine d'Antananarivo souffre non seulement de l'insuffisance des investissements en nouvelle infrastructure, mais aussi de la faiblesse des ressources financières. Le manque de moyen financier est considérable. En conséquence, la ville n'arrive même pas à entretenir les infrastructures existantes conduisant par exemple à l'inondation cyclique de la plaine d'Antananarivo à chaque période de cyclone.

En outre, l'écart considérable constaté entre le compte administratif et le Budget primitif communal enfonce cette situation financière. On constate que le budget communal n'est pas réaliste. La capacité de la commune à recouvrir les impôts est très faible. Le pouvoir des élites économiques notamment le refus de payer les impôts reste un paysage dominant de la levée des impôts à Antananarivo¹¹.

⁷ Notamment la voirie. Le réseau d'assainissement collectif est destiné à un nombre de population limité.
(Voir : RAPPORT FINAL /PUDi Antananarivo 2004. VRD et Réseaux Structurants.)

⁸ Il n'y a pas des politiques de logement social à Madagascar. Seul les ONG portent vraiment cette politique de logement social accessible par la population défavorisée (ONG Enda, Père PEDRO ANKAMASOA...).

⁹ Rapport BM : l'urbanisation ou le nouveau défi malgache. Mars 2011.

¹⁰ Rapport INSTAT/IMV 2005.

¹¹ On constate que la commune a des marges très importantes dans le recouvrement des impôts. Par exemple : le taux de recouvrement de l'IFPB est de 33%. De plus, la base de calcul pour compter les personnes imposables est fondée sur un recensement daté de 1998 (Entretien avec le chef de service recettes fiscales de la CUA).

Comme la commune n'a pas des moyens financiers suffisants, les investissements en infrastructure par habitant est très faible par rapport aux autres pays en développement (budget annuel sept fois moindre que celui de Dakar ; 2400 ariary/ habitant en investissement)¹².

- Biais anti urbain de l'aide au développement et de la politique générale de l'Etat.

La politique générale de l'Etat depuis l'indépendance jusqu'à maintenant a négligé le développement urbain au bénéfice de développement rural. L'urbain est relégué en second plan. Certaines politiques des dirigeants a adopté une mesure drastique envers la ville notamment la sensibilisation des gens à ne pas s'installer dans les villes mais plutôt dans les campagnes¹³.

Parallèlement, on constate également un mimétisme anti-urbain de l'aide des bailleurs. L'aide au développement concentre dans le milieu rural¹⁴. La prise de conscience des bailleurs sur l'enjeu de développement urbain est très récente. Dans cette optique, la commune ne peut pas s'appuyer uniquement sur les bailleurs traditionnels (BM, Coopération décentralisée...) et sur l'Etat pour combler le retard en infrastructure et l'insuffisance de ressources financières.

2. Problématique

Hypothèse :

La récupération des plus values foncières est une technique utilisée dans des grandes villes de pays en développement pour financer leur infrastructure. Des sommes considérables sont récupérées par cette technique. Elle a permis d'aménager ces villes dont certaines ont de haut niveau d'équipements urbains et d'aménagements cohérents capable de rivaliser les grandes métropoles mondiales (Bogota avec le BRT, Curitiba...). Cette technique n'est pas utilisée à Antananarivo. Il nous semble que c'est la principale solution pour combler le retard de la Capitale en matière d'infrastructures.

Questions :

Pour le financement de la politique publique notamment les infrastructures (économique et sociale), le recours à la récupération des plus values foncières est une technique qui n'est pas encore utilisée à Madagascar. Ainsi, serait-il possible d'appliquer cette technique pour financer les infrastructures d'Antananarivo ? Quelles sont les différentes variables indispensables dans l'utilisation de cette technique pour Antananarivo ?

Objectifs 1 : Etudier la faisabilité d'application de cette technique à Antananarivo à travers les différentes techniques de récupération existantes.

Objectifs 2 : Simulation sur un site (Etude de cas Marais Masay), comment le faire ?

¹² Rapport BM : l'urbanisation ou le nouveau défi malgache. Mars 2011.

¹³ Politique menée pendant la première république (Politique de l'autosuffisance alimentaire).

¹⁴ C.GUILLOUX. *Le biais anti-urbain de l'aide au développement à Madagascar*. Mémoire Master 2 CIAHPD, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

B. Méthodologie

La démarche s'appuiera sur une démarche hypothético-déductive. C'est-à-dire on part d'un ensemble de concepts, des théories préexistants (champ disciplinaire, littérature spécialisée...) pour les appliquer à un cas particulier. Dans cette démarche, on adaptera les concepts au contexte d'Antananarivo. Ainsi, l'approche reposera sur plusieurs aspects notamment,

- La recherche documentaire et bibliographie sur :
 - *Les fondements théoriques de l'impact des infrastructures sur les plus values foncières*
 - ✓ **Von Thünen** : Théorie fondateur de la rente foncière en relation avec l'espace. La hiérarchisation des zones des cultures par rapport au quartier central et selon la rente qu'elle procure. Cette théorie permettra de comprendre le fonctionnement de l'espace et le mécanisme de formation de prix foncier.
 - ✓ **Mario Polèse** : Approfondissement de la théorie de Von Thünen mais en analysant plus sur la rente foncière urbaine et l'existence des centres secondaires. Le fonctionnement de l'espace évoqué par la théorie de Von Thünen est confirmé dans son analyse. L'apport de Polèse repose sur l'existence de la rente dans le centre secondaire et la localisation des activités.
 - ✓ **Carl Sumner Shoup** : il a abordé la question de l'effet bénéfique des infrastructures sur la valeur des terrains. Il a posé le problème de ce qu'il qualifie « Anomalie » sur le fait que pourquoi les pouvoirs publics ont du mal à financer les infrastructures ? Alors que leurs impacts sur l'augmentation de valeur des terrains sont tangibles.
- *Le recueil d'expérience dans le pays en développement sur la récupération des plus values foncières*
- La prise de connaissance des textes juridiques :
 - *qui régissent les fonciers (propriété foncière, domaine public, domaine privé immobilier des collectivités, gestion domaniale...)* :
 - Loi n° 2006-031 du 24/11/06 relative à la propriété foncière ;
 - Loi n° 2008-013 du 23/07/08 relative au domaine public ;
 - Loi n° 2008-014 du 23/08/08 relative au domaine privé de l'Etat et des collectivités ;
 - *qui encadrent les collectivités notamment la procédure d'emprunt, la procédure des ventes des terrains... (loi n° 95 005 du 21 juin 1995 article 18 relative au budget des collectivités ; loi n°94 007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées ; Décret 96-898 du 25 septembre 1996 fixant les attributions du maire ; ...)* ;
 - *qui régit la procédure de l'expropriation (ordonnance n° 62-023 du 19/09/62) ;*
 - *qui encadre la procédure de remblaiement (arrêté 9526/ 2003) ;*
 - *qui règle l'urbanisme (code de l'urbanisme et de l'habitat) ;*
 - *qui fixe l'Impôt sur les plus values immobilières (code Général des Impôts 2010).*

- L'Inventaire des sites potentiels d'application des techniques de récupération des plus values foncières (terrain appartenant à la CUA ; les nouvelles infrastructures (réalisées ou projets futurs) ;
- Les entretiens avec les différents acteurs afin de comprendre les problématiques de foncier urbain (sécurisation, marché...) et de déterminer le processus de création de valeur des terrains.

GRILLE D'ENTRETIEN :

- { - Situation actuelle du foncier urbain (introduire le sujet et adaptation au contexte d'Antananarivo).
 - Relation entre les différents acteurs dans l'immobilier (comprendre la logique des acteurs dans le processus de création de valeur du foncier).

Propriétaire → Aménageur → Promoteur → Investisseur.

DEMARCHE :

- *Approche qualitative* : entretien semi-directif avec des questions ouvertes.

Thème : La récupération des plus values foncières.

Introductive : Explication de la technique brièvement.

- Q1 : Enjeux fonciers urbains actuels ?
- Q2 : Que pensez-vous de ces différentes techniques de récupération de PVF ?
Quelle application pour Tana ?
Votre remarque ?

- *Approche quantitative* : Analyse des données (simulation, création des valeurs...)

- Simulation financière (ingénierie financière projet sommaire de ZAC) ;
- Plan Masse (scénario d'aménagement) ;
- Chaine de l'immobilier (valorisation d'un terrain) et compte à rebours (aménageur et promoteur).

Objet	Unité de valeur
TERRAIN NU + PLU	€ / hectare
TERRAIN POTENTIELLEMENT CONSTRUCTIBLE + travaux d'aménagement + travaux de desserte + dépollution	€ / m ²
TERRAIN VIABILISE (équipé, dépollué) + découpage foncier + projet d'aménagement	€ / m ²
TERRAIN VIABILISE AVEC DROITS A CONSTRUIRE + signature promesse vente	€ / m ² SHON
TERRAIN VIABILISE AVEC DTS A CONSTRUIRE SOUS MAITRISE + études préalables (dont archi) + obtention PC purgé	€ / m ² SHON
TERRAIN AVEC PC OBTENU + travaux + financement	€ / m ² SHON
IMMEUBLE BATI + commercialisation (baux signés avec loyers)	€ / m ² SU
IMMEUBLE BATI LOUE + entretien Immeuble	Loyer / m ² Taux de capi

C. Limites de la méthode

i. Accès à des données

Dans la réalisation de cette étude, l'accès à des données constitue un problème fondamental. L'accessibilité aux données n'est pas à la portée de tout le monde même pour le besoin de travail de recherche. A Antananarivo, la rétention d'information est monnaie courante dans l'administration. Selon la formule : celui qui a l'information détient le pouvoir. En effet, chacun abuse à raison ou à tort de cette formule. Même pour des informations qui devraient être accessible aux grands publics (principe de redevabilité), l'administration instaure une procédure décourageante pour accéder aux informations (faire une demande manuscrite, va et vient entre les services...). Il arrive souvent d'attendre plusieurs semaines avant d'obtenir les informations ou les données.

En outre, l'absence d'une agence spécialisée (par exemple : agence foncière, agence d'observation foncière à Antananarivo...) rend difficile l'obtention des données. Ainsi, il a fallu travailler avec le professionnel du métier (par exemple avec le promoteur pour savoir sur le marché foncier) dont on connaît à l'avance la pertinence et l'objectivité des informations (les informations obtenues se fondent sur la logique d'intérêt de ce professionnel). De plus, le professionnel porte un grand intérêt sur le sujet (le cas de promoteur).

ii. Sujet novateur

Certes, la récupération des plus values foncières notamment la redevance sur les plus values foncières est prévue par le texte juridique depuis 1963 (ordonnance 62-023). Cependant, dans la réalité cette technique n'a pas été appliquée. En effet, ce sujet reste novateur. Les spécialistes dans ce domaine ne sont pas nombreux. Il est difficile d'aborder la question. L'entretien se concentre systématiquement sur la compréhension des paysages fonciers à Antananarivo.

Par ailleurs, l'expérience en matière d'urbanisme opérationnel à Antananarivo se focalise dans des opérations d'équipement ou de construction (route, assainissement). La ville a connu deux ou trois grandes opérations d'aménagement d'ensemble (sous la colonisation, pendant la première et la deuxième république)¹⁵. Or suivant le recueil d'expérience dans le monde, la récupération des plus values foncières est en général corollaire d'une opération d'aménagement plus complexe.

iii. Délai imparti

La complexité du sujet requiert une longue réflexion que ce soit en termes de méthodologie ou de concepts adaptés au contexte d'Antananarivo. Le résultat de cette étude s'inscrit donc dans l'enrichissement des pistes de réflexion sur l'application de la technique de récupération des plus values foncières à Antananarivo voire au niveau national. Les scenarii d'application proposés sont donc susceptibles d'évoluer voire modifier suivant l'évolution du contexte d'Antananarivo au regard de la technique de la récupération des plus values foncières.

¹⁵ Aménagement de l'avenue de l'indépendance, aménagement du cité d'Ambodin'Isotry suite à l'inondation des années 50, aménagement de 67 ha dans les années 70.

I. Les concepts théoriques et le recueil d'expériences sur la technique de récupération des plus values foncières (PVF) :

Chapitre 1 Les concepts théoriques : effets bénéfiques des infrastructures sur la valeur des terrains

Certes, les économistes classiques et néo-classiques ont fait une remarquable analyse relative à la rente foncière. Mais, leurs analyses négligent les phénomènes urbains et l'espace. Ils se fondent plus sur les propriétés de la division sociale du travail et du salariat, et sur l'utilité pour expliquer la rente foncière¹⁶.

David RICARDO (Economiste anglais, 1772-1823), est considéré comme un pionnier de la rente foncière. Il l'a défini comme un « *surplus dégagé sur des terres de fertilité inégale* ». Son analyse repose sur la productivité du travailleur agricole (théorie de la valeur fondée sur le travail)¹⁷ suivant les caractéristiques du sol. En effet, le surplus (rente différentielle) est dégagé sur les meilleures terres selon la productivité du travail. Cette analyse de Ricardo s'inscrit dans le contexte de l'époque où la propriété foncière était concentrée aux mains des aristocrates qui concédaient l'exploitation à des fermiers en contre partie de versement des rentes foncières (organisation agricole de la Grande Bretagne fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle). Cette analyse empirique lui a permis de constater que la rente a été « *un surplus perçu indûment par des propriétaires sur le dos des exploitants* ».

Léon WALRAS (économiste néo-classique, 1834-1910), redéfinit la théorie de la rente foncière à partir de la théorie de la valeur fondée sur le principe de l'utilité marginale. En effet, dans son analyse la rente foncière n'est plus un surplus résultant de la valeur-travail (productivité du travailleur agricole) mais c'est un revenu que procure la terre (le loyer par exemple en cas de location). Il s'agit donc d'un bien de production dont la valeur intrinsèque est définie par son utilité ou sa rareté.

1.1. Von Thünen et la rente foncière (Géographe-économiste 1826)

Von Thünen a élaboré une théorie originale de la rente foncière. Il s'agit de la rente foncière selon la localisation des terres par rapport au lieu central du marché. A son époque, cette approche est très novatrice. Elle apporte une explication plus claire de la formation d'une rente foncière cette fois ci en lien avec l'espace. Elle a permis de comprendre le mécanisme de la valeur et de plus values foncière. La théorie de Von Thünen sert de base pour les économistes qui intègrent la dimension spatiale dans la compréhension de la rente foncière.

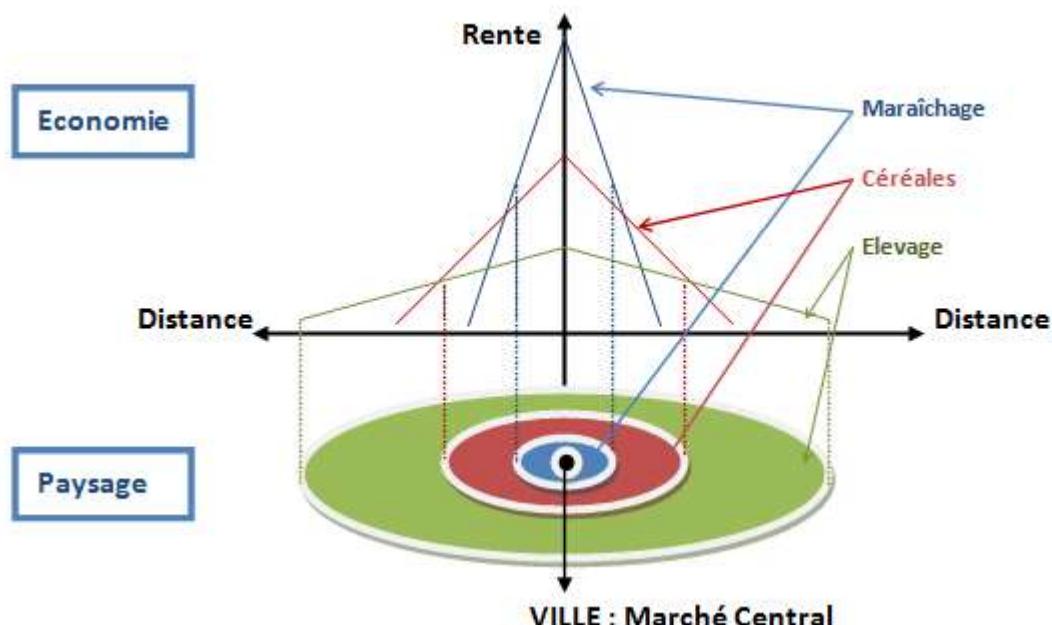
¹⁶ Tous les produits sont comparables en fonction de leur valeur. En effet, pour les économistes classiques, la valeur est fonction du travail tandis que pour les économistes néo-classiques la valeur est fonction de l'utilité. Ainsi, la rente foncière est considérée comme un surplus obtenu sur la valeur-travail de la terre pour le premier. Elle est par ailleurs le revenu que procure la terre.

¹⁷ La valeur : la quantité de travail qu'il faut dépenser pour produire techniquement la marchandise et l'amener sur le marché (donc le travail incorporé dans la marchandise). Selon Ricardo, la valeur d'échange est déterminée par le rapport des quantités de travail nécessaires à la production.

En effet, pour appréhender la question de la rente foncière, il est difficile de ne pas évoquer cette théorie. Pour déterminer la rente foncière, son analyse est fondée sur la distance et la fonctionnalité des espaces. La rente foncière dépend de ces deux paramètres. Pour étayer son raisonnement, il a appliqué sa théorie dans les activités agricoles en insistant sur le lien entre trois facteurs : lieu de production, qualité de production, lieu de distribution (coût de transport).

Ainsi, Von Thünen a hiérarchisé la localisation optimale des activités agricoles selon la distance par rapport au lieu central du marché (ville, marché). Dans cette démarche, il a déduit que les zones de culture prennent la forme d'anneaux circulaires. Chaque production est située dans le lieu où le coût de transport lié à l'acheminement de produit vers le lieu central du marché n'ampute pas la rente. Ce lieu est la zone de culture qui procure la plus forte rente. En effet, selon la théorie, le produit fragile qui nécessite un transport très précautionneux et rapide, donc cher, est réalisé plus proche du centre ville (ex : culture maraîchère, production laitière...). En outre, les cultures moins intensives occupent les parcelles éloignées du centre (activité céréalier, élevage du bétail).

Figure 1 : Schéma de la théorie de Von Thünen



Réalisation : R/Njaka Juin 2011.

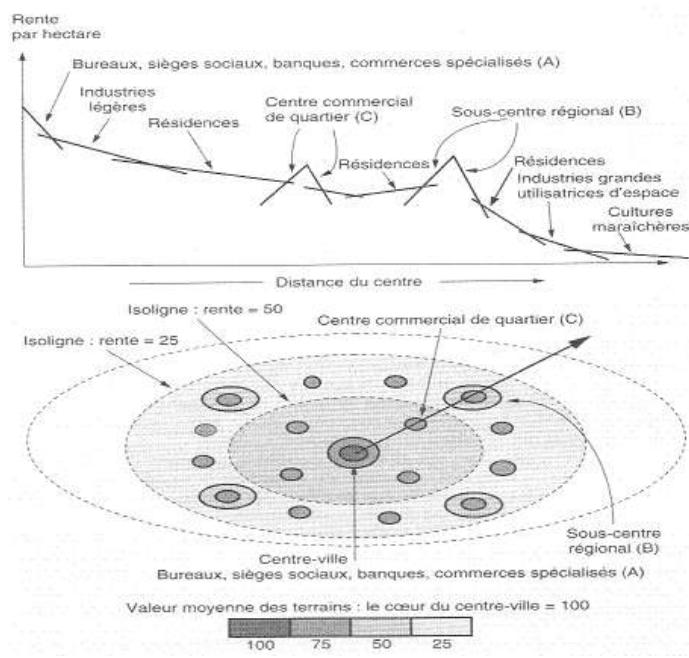
1.2. Mario POLESE (Economiste urbaine, Professeur –Chercheur au centre urbanisation culture société, INRS Université de Québec)

M. Polèse s'est inspiré de la théorie de Von Thünen mais cette fois ci pour expliquer la rente foncière urbaine et la localisation des activités. Si la Théorie de Von Thünen explique la hiérarchie des activités agricoles suivant la distance avec le lieu central (un seul centre principal) et selon la rente qu'elle procure, M. Polèse a amélioré la théorie de la rente foncière de V. Thünen. Il a expliqué davantage la localisation des activités urbaines et la rente foncière. Il a ajouté dans son analyse

l'existence des centres secondaires (mis à part le centre principal¹⁸) qui possèdent également un lieu central. Ce qui correspond à la réalité. Parce qu'aucune grande ville ne correspond à la description théorique de Von Thünen, notamment une ville qui n'aurait qu'un seul centre principal.

Ainsi, dans le centre on trouve les activités spécialisées (ces activités ont intérêt à s'installer dans le centre parce que son aire de marché est très vaste. Ils doivent se rapprocher du centre principal). En s'éloignant du centre on trouve les commerces moins spécialisés. Chaque centre secondaire donne lieu également à une élévation de la rente foncière. Cet apport de M. Polèse permet d'expliquer le mécanisme de répartition des prix fonciers au sein d'une ville (différence de prix entre le centre principal et le centre secondaire).

Figure 2 : Rente foncière et utilisations de l'espace avec des sous-entre commerciaux



Source : Mario. Polèse (Economie urbaine et régionale), Economica 2009.

1.3. Carl SUMNER SHOUP

Carl SUMNER SHOUP, un économiste spécialiste de la finance publique a évoqué « une anomalie » lorsqu'il a constaté la difficulté des pouvoirs publics à financer les investissements en infrastructure alors que les effets bénéfiques apportés par les infrastructures sur l'augmentation de valeur des terrains sont palpables. Son idée repose sur l'existence de la plus value foncière due à la réalisation des infrastructures. Selon lui, il est alors légitime que la puissance publique récupère cette plus value pour financer les infrastructures.

“Why is it so difficult to finance public infrastructure given that the increase in urban land value is much greater than the cost of the infrastructure”. Carl S.SHOUPE

¹⁸ La théorie de la place centrale de Christaller évoque le lieu central d'une ville et son rôle fonctionnel que les petits centres urbains ne possèdent pas.

Les Théories dans le cas d'Antananarivo :

Dans le cas d'Antananarivo, on observe que le paramètre distance est très évident. L'agriculture urbaine qui fait partie de l'histoire de la ville d'Antananarivo suit intuitivement la règle de fonctionnalité de l'espace de Von Thünen. Des vastes étendues rizicoles et des activités maraîchères (ex : cressonnière...) se trouvent aux abords des quartiers centraux (des activités maraîchères dans le Marais Masay à côté des quartiers d'affaires d'Ankorondrano).

Cette théorie, avec l'apport de M.POLESE, permet également d'expliquer le mécanisme du marché foncier. Les propriétaires fonciers intègrent le profit dans les coûts pour que la rente apparaisse comme le revenu du seul propriétaire. Le prix demandé par les propriétaires pour vendre leurs terres est fonction de la rente foncière qu'elle rapporte. D'où les mécanismes de prix foncier suivant la localisation de chaque parcelle. En effet, une parcelle très éloignée, endavée et non connectée par les réseaux procurent moins de rente foncière.

« De la même manière, le sol à bâtir plus cher grignote progressivement les terres agricoles en frontière de la ville »¹⁹. Ceci constitue l'une des explications de développement des remblais dans la plaine d'Antananarivo. La construction de nouvelles infrastructures routières (surtout dans les zones d'activités tertiaires ou les zones nouvellement connectés par des réseaux d'infrastructures routières comme le Boulevard de l'Europe et le By Pass) accentue le phénomène. Les plus values foncières y sont réelles. Les nouvelles infrastructures augmentent la valeur des terrains, d'où l'idée de SHOUP. Dans une démarche purement économique, le promoteur-investisseur animé par le coût d'opportunité d'engranger des plus values investit sur les fonciers dormants situés à proximité de nouvelles infrastructures, plusieurs années avant même leur réalisation (bretelle By pass d'Ankadimbaoka, prolongement de la rocade Masay vers RN2).

¹⁹ M. Georget. *Madagascar, pour un aménagement du territoire voulu : des moyens pour la décentralisation*. TFE, ENAM Madagascar 2011. p.110.

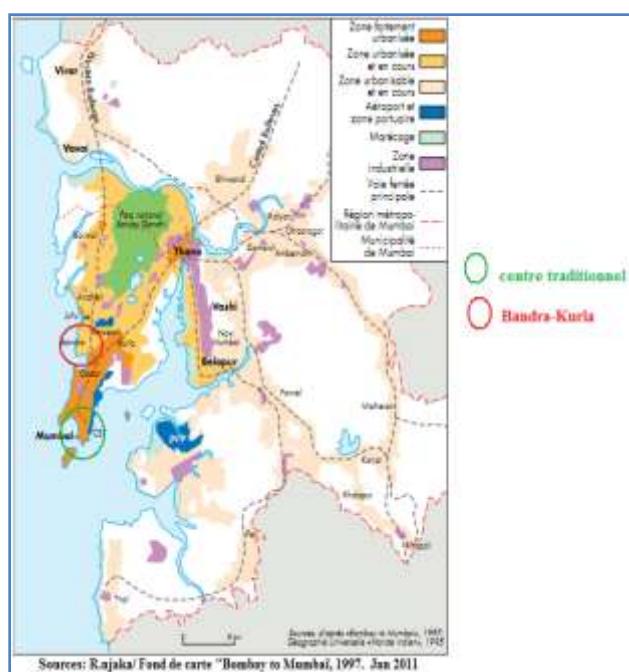
Chapitre 2 Le recueil d'expériences sur la récupération des plus values foncières dans les PVD

Les villes des pays en développement enregistrent une croissance urbaine rapide. En Afrique, la population urbaine est amenée à doubler d'ici 2025. Dans cette perspective, la demande en infrastructures (routes, eau, assainissement...) augmente et exerce une pression croissante sur les pouvoirs publics notamment sur la capacité de financement et la planification de territoire. La construction de ces infrastructures est très coûteuse pour les pays en développement. Alors que pour se développer, ces pays ont besoin d'investir massivement dans les infrastructures.

La technique de récupération des plus values foncières est depuis longtemps considérée comme un moyen de financer les infrastructures²⁰. Cette idée repose sur l'augmentation de la valeur des terrains du fait de l'intervention de la puissance publique dans le domaine de l'aménagement (construction des infrastructures, règlement spécifique d'aménagement d'un territoire). Dans cette optique, il est évident que les pouvoirs publics récupèrent les plus values générées par les infrastructures. En effet, on peut en déduire la définition des plus values foncières comme l'augmentation de la valeur des terrains due à l'action publique.

Pour mieux comprendre cette technique, trois exemples tirés de l'expérience et de projets menés dans trois pays (Colombie, Brésil, Inde) seront analysés successivement. Ils sont représentatifs des techniques les plus courantes.

2.1. Récupération des plus values foncières par la vente de terrains : le projet de complexe de Bandra-Kurla à Mumbai.



i. Contexte du projet

Confronté depuis longtemps à un faible taux d'investissement en infrastructures urbaines et ayant établi que le mauvais état des infrastructures urbaines était un obstacle majeur à la poursuite de la croissance économique de l'Inde, l'Etat a lancé un programme visant à accélérer les investissements dans les systèmes de budget des villes notamment « *la mission nationale Jawaharlal Nehru sur la rénovation urbaine* ».

La croissance urbaine de Mumbai (capitale de l'Etat Maharashtra) située sur une presqu'île et son essor économique placent la ville comme la

²⁰ La première Conférence habitat sur les établissements humains de l'ONU en 1976 à Vancouver a évoqué dans sa déclaration : « L'augmentation de la valeur des terrains découlant... d'investissements publics... doit faire l'objet d'une récupération adéquate de la part des organismes publics ».

capitale économique de l'Inde²¹. Coincée sur sa presqu'île, la ville n'a cessé de grandir vers le nord et s'étend aujourd'hui sur 60 km depuis son centre d'affaires au sud. Face aux enjeux urbains et économiques, l'aménagement des territoires municipal et régional devient indispensable : création d'un nouveau centre d'affaires, développement des villes nouvelles...

Les restrictions budgétaires et l'augmentation des besoins d'investissement dans le cadre du programme de développement économique de Mumbaï conduisent l'autorité d'aménagement de la région métropolitaine de Mumbaï (MMRDA ou *Mumbaï Metropolitain regional development Authority*) à utiliser ses actifs fonciers pour financer les investissements en infrastructure. Dans cette optique, la loi régissant la MMRDA a été amendée en 2007 afin de permettre à l'autorité d'aménagement (MMRDA) d'exécuter des projets d'infrastructures majeurs.

En effet, le domaine foncier où se situe le complexe de Bandra-Kurla est le plus important terrain détenu par la MMRDA. L'aménagement de ce terrain par le MMRDA a commencé à la fin des années 80. Le complexe de Bandra-Kurla avec une superficie de 370 ha²², a été construit sur des terrains marécageux et des terrains vagues industriels à la suite de la canalisation de la rivière « *Mithi river* » et de deux ruisseaux. Il a été destiné à devenir un pôle suburbain d'activités commerciales et de bureaux permettant d'atténuer l'engorgement du centre de Mumbaï. Aujourd'hui, il est devenu un emplacement de grande valeur pour les activités commerciales et les nouveaux investissements commerciaux. Actuellement, il fait concurrence au centre économique traditionnel (le quartier sud de Mumbaï).

ii. Objectifs du projet

Le projet de complexe de Bandra-Kurla a deux objectifs généraux

- Optimiser la construction et l'usage des terrains situés sur le complexe de Bandra-Kurla ;
- Dégager d'importantes quantités de capitaux qui pourront être investis dans les infrastructures de Mumbaï.

Objectifs spécifiques

- Attribuer un usage propre aux parcelles de terrain ;
- Confier aux promoteurs privés la construction sur ce terrain ;
- Vendre aux prix le plus élevé le m² lors des enchères.

iii. Résultats

- Aménagement des terrains situés sur le complexe de Bandra-Kurla par des promoteurs privés selon l'usage attribué : Centres d'affaires (International Finance and Business center), Centres de conférences, Complexe commercial et Parc de stationnement, Hôtel cinq étoiles (voir photo n °1).
- 1,2 milliard de dollars de produit des ventes foncières dégagés qui sont destinés à financer le plan de dépenses d'investissement de la MMRDA notamment le programme de transport

²¹ Marie Caroline SAGLIO. *Mumbaï : mutations spatiales d'une métropole en expansion*. Mappemonde 62, 2001, p.2.

²² MMRDA. *Bandra-Kurla Complex (BKC)*. [En ligne]<www.mmrda.org>.

ferroviaire élaboré en collaboration avec la banque mondiale dans le cadre du projet de transport urbain de Mumbai²³.

- 13 ha de terrains vendus aux enchères entre 2006-2008. Toutefois, environ 20 Ha de terrain restent disponibles à la vente.

Figure 3 : Le complexe de Bandra Kurla à Mumbai



iv. Actions mises en œuvre

- Aménagement et définition des cahiers de charges pour les usages des parcelles : infrastructures hôtelières haut de gamme, Bureaux et centres d'affaires, Centre commercial, Parc et espace vert.
- Détermination de prix minimal acceptable pour la vente des terrains.
- Lancement d'un appel d'offres aux promoteurs privés (*Naman developers limited* pour la construction du Sofitel MUMBAI ; *Emaar* (promoteur immobilier basé à Dubai) ; *Interglobe* (IBIS Hôtel)²⁴).
- Conclusion de la vente aux enchères (13 ha des terrains vendus).

²³ Le MUTP a pour objectif la modernisation des transports urbains et l'intégration des systèmes ferroviaires et routiers de Mumbai. La phase 1 (2002-2008) de ce projet est dotée d'un budget de 686 M€. La banque mondiale a financé à hauteur de 393 M€. La phase 2 devrait s'achever en 2013 (signé le 23/07/2010).

²⁴ Jeanne-Marie DARBLAY. Inde : accords parfaits sur le marché hôtelier. *Le Figaro* 15/07/2007, [En ligne] <http://www.lefigaro.fr/lefigaromagazine/2006/12/08/01006-20061208ARTMAG90281-accords_parfaits_sur_le_marche_htelier.php>.

v. Rôles des différents acteurs

Dispositif projet :

Maître d'ouvrage : Etat Indien ; Gouvernement fédéral de Maharashtra à travers le ministère de l'aménagement urbain de l'Etat.

Maître d'œuvre et opérateur : MMRDA (Autorité d'aménagement de la région métropolitaine) organisme d'aménagement, une institution de l'Etat fédéral chargée de la planification de l'aménagement et des principaux investissements d'infrastructures dans la région du Grand Mumbaï.

Parties prenantes :

Les promoteurs privés ; les habitants de Mumbaï ; la municipalité de Mumbaï; le Gouvernement fédéral de Maharashtra à travers MMRDA ; l'Etat à travers le programme Jawaharlal Nehru ; *Indian Railways (Mumbaï Railway Vikas corporation)*; la banque mondiale.

Les bénéficiaires :

Bénéficiaires directs : MMRDA, promoteurs privés.

Bénéficiaires indirects : MRVC (organisme chargé de l'amélioration de transport ferroviaire), la Municipalité et la population de Mumbaï.

vi. Résultats de l'opération de ventes de terrains :

Tableau 1 : Ventes des terrains par le MMRDA dans le complexe de Bandra-Kurla

Année	Utilisation	Prix du mètre carré
1993	-	30 000 roupies
1995	Bourse du diamant	42 500 roupies
1998	<i>Suspension des ventes en raison de la crise financière Asiatique</i>	
2000	Citibank	86 000 roupies
Janvier 2006	Centres de conférences	153 000 roupies
Novembre 2007	Complexe commercial et parc de stationnement	504 000 roupies

Source : Document Banque mondiale 2009 (*exploiter la valeur du foncier pour financer les infrastructures*)

Tableau 2 : Synthèse du jeu des acteurs dans la vente des terrains à Mumbai

Groupe d'acteurs	Acteurs	Caractéristiques essentielles	Intérêt	Position / Projet	Elément de stratégie
Institutions	Etat Indien	Etat central.	Politique nationale d'amélioration des infrastructures urbaines.	Maîtrise d'ouvrage	Programme Jawaharlal Nehru : rénovation urbaine par l'amélioration des budgets des villes.
	Gouvernement fédéral du Maharashtra	Exécutif de l'Etat fédéral.	Politique fédéral d'amélioration des infrastructures urbaines	Maîtrise d'ouvrage	Recherche de mode de financement des infrastructures en cohérence avec le programme national.
	Ministère de l'aménagement urbain	- Exécutif du gouvernement fédéral. - Tutelle de MMRDA.	Mise en place de la politique fédérale	Maîtrise d'ouvrage	Contrôle et définition des actions des organismes de tutelles
Institutions locales	Municipalité de Mumbai	Institution locale dans l'Etat de Maharashtra	Amélioration des infrastructures locales	Bénéficiaires indirects	Collaboration avec la MMRDA
Institution de l'Etat	MRVC (Indian Railways)	Organisme chargé de l'amélioration de transport ferroviaire.	Amélioration de transport ferroviaire	Parties prenantes de loin ; Bénéficiaires indirects.	Obtenir des financements
	MMRDA (autorité d'aménagement de la région métropolitaine de Mumbai)	Organisme d'aménagement de la région de Mumbai	Planification de l'aménagement et des principaux investissements d'infrastructures dans la région du grand Mumbai.	Maître d'œuvre ; Opérateur ; Bénéficiaires directs.	Requalification des parcelles de Bandra-Kurla ; Ventes aux enchères des terrains aux promoteurs privés
Population Locale	Habitants	Usagers / citoyens de Mumbai	Offre de transport public amélioré	Bénéficiaires indirects	Faire valoir ses droits auprès des instances dirigeantes. Action collective (assemblée des habitants, ex : Panchayat)
Privé	Promoteurs immobiliers	Investisseurs	Rentabilisation des investissements	Bénéficiaires directs	Offre d'achat minimale lors des ventes de terrains aux enchères. Projet de Construction sur le complexe de Bandra-Kurla
Institution financière	Banque mondiale	Financement MUTP (Projet de transport urbain de Mumbai)	Aide au développement de l'Inde.	Parties prenantes de loin	Bailleurs de Fonds

2.2. Récupération des plus values foncières par la taxation des plus values foncières (PVF) : la ville de Bogota en Colombie.

i. Contexte général

La Colombie est le pays qui a le plus d'expérience dans l'application de la technique de prélèvement sur les plus-values foncières comme moyen de financement des infrastructures urbaines : « *contribucion de valorizacion* ». Il s'agit de collecter auprès des propriétaires fonciers privés une redevance prélevée directement sur l'augmentation de la valeur des terrains due aux investissements publics. Datée du 18^e siècle, consacrée par la loi de 1921 qui a autorisé cette technique pour le développement rural. En 1968 avec la loi 48, la technique a été généralisée à tous les travaux publics²⁵. Ce pays a souvent été cité comme exemple en la matière.

Jusqu'en 1997, la base de calcul des redevances sur les plus-values foncières, telle qu'elle était appliquée en Colombie, était indépendante du prix du marché. La formule est déterminée administrativement, elle est rigide et non ajustée par rapport aux plus values réelles des terrains à l'issue des projets. Théoriquement, l'imposition des propriétaires fonciers est basée sur l'augmentation estimée de la valeur des terrains due à des travaux publics et le recouvrement des coûts de ces travaux. Selon la formule, les prélèvements sur les plus values recouvrent 140 % du coût estimé des infrastructures (100% : coûts d'infrastructures, 10% : frais additionnels, 30% : frais administratifs).

Cependant, la mise en place de cette technique a rencontré beaucoup de difficultés dans la réalité. Le mécanisme s'est révélé coûteux et a entraîné des contestations des contribuables sur le taux d'imposition fixé. En effet, contrairement à la nature même de prélèvement sur les plus values foncières dont la redevance devrait concerner seulement l'augmentation de la valeur des terrains, la taxation est basée plutôt sur le recouvrement des coûts des infrastructures.

En conséquence, les autorités ont tendance à sous-estimer le coût des travaux pour tempérer la contestation et pour satisfaire la population. Dans cette logique, les travaux d'infrastructures sont non seulement sous-financés mais aussi concentrés dans les quartiers les plus aisés où le recouvrement était assuré. Le recours à cet instrument a fortement diminué depuis la fin des années 60.

Face à ces problèmes le gouvernement a réformé la loi en 1997 en introduisant « *la participacion en plusvalias* »²⁶. Le dispositif a été assoupli : application aux permis d'urbanisme dont la fixation de taux revient au pouvoir discrétionnaire des municipalités, acquittement lors de la réalisation de la plus value foncière, suppression des prélèvements additionnels au titre des coûts administratifs. C'est dans cette nouvelle version de la *valorizacion* que s'inscrit l'étude des cas de la ville de Bogota.

²⁵ Gloria Henao GONZALEZ. *Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá*. Economía de las ciudades n°36, Café de las ciudades. [En ligne]

<http://www.cafedelasciudades.com.ar/PDFs/cafe_de_las_ciudades_36_PDF.PDF>

²⁶ Sébastien CARREAU. *La plus value foncière, une des clés du financement des infrastructures urbaines en Afrique?* PFE- ENPC 2009.

ii. *La valorizacion à Bogota*

La ville de Bogota a utilisé la nouvelle version de *la valorizacion* en mettant en place une nouvelle formule de taux des redevances sur la plus value foncière. Cet instrument s'intègre désormais à la stratégie globale de financement des infrastructures de la ville.

Objectifs :

Répartir les prélèvements sur les plus values sur tous les travaux d'améliorations ou travaux d'équipements en infrastructure dans la ville de Bogota afin de rendre plus juste le prélèvement aux yeux des propriétaires fonciers privés.

Financement des investissements en infrastructure par la captation de l'augmentation de la valeur des terrains.

iii. *Résultats*

- Hostilité des propriétaires fonciers atténuée grâce à la répartition de l'affectation des redevances collectées sur les plus values foncières aux travaux d'amélioration des infrastructures de tous les quartiers de la ville de Bogota.
- Entre 1997-2007 : plus d'un milliard de dollars des travaux publics municipaux financés par *la valorizacion*.
- Financement stable des infrastructures.

NB :

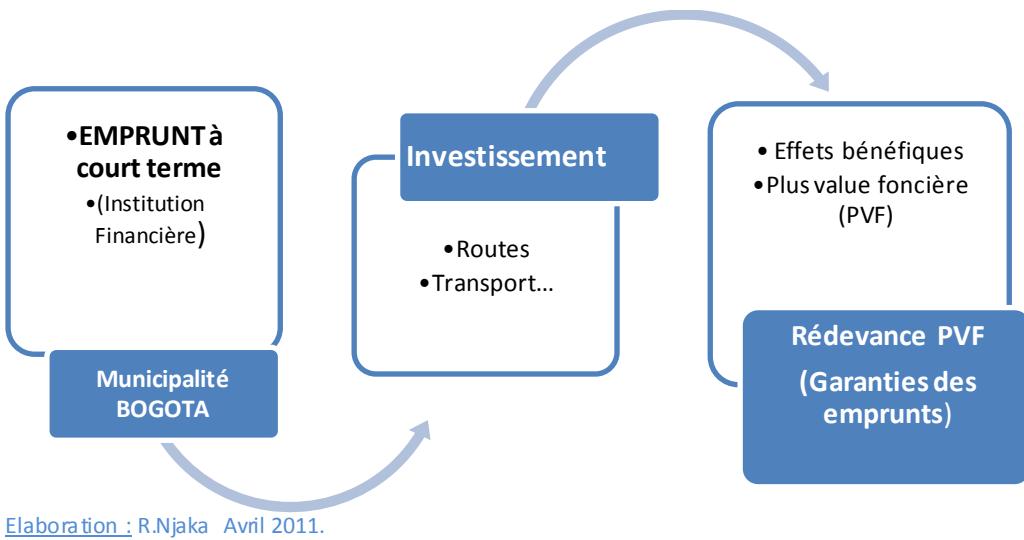
Dans un nouveau programme (amélioration de la voirie et des infrastructures) lancé à la fin de 2007 : le maire prévoit 350 M de dollars de recettes au titre de la valorizacion qui finance 188 projets de travaux publics et concerne 1 236 346 propriétaires fonciers.

Entre 2008-2015 : la valorizacion permettra de lever 1,1 milliard de dollars pour financer l'amélioration des infrastructures de l'ensemble de la ville.

iv. *Actions mises en œuvre*

- Recours aux emprunts à court terme si besoin pour financer les infrastructures garantis par les recettes sur la redevance sur les plus values foncières (voir figure n°2).
- Mise en place d'un mode de paiement plus souple afin de réduire le poids des charges économiques supporté par les propriétaires fonciers : possibilité d'échelonner le paiement sur une période de 5ans.
- Financement de 217 projets entre 1997-2007 dans tous les quartiers de la ville : rues, ponts, réseaux d'assainissement.

Figure 4 : Mode de fonctionnement du prélèvement des PVF (Bogota)



- Mise en place d'une nouvelle formule de calcul des prélèvements sur les plus values :
- Prise en compte des variables : niveau de revenu, la capacité à payer, la taille des parcelles et leur emplacement par rapport aux travaux d'aménagement ;
- Les prélèvements sur les plus values touchent davantage les usages commerciaux et les usages industriels que les usages résidentiels.
- Avec cette nouvelle formule, le prélèvement s'apparente plus à la taxe d'infrastructures immédiate. La contestation devant les tribunaux devient plus difficile du fait que cette nouvelle formule ne prétend pas être basée sur les plus values.

$$RPVF = V_{pvf} \cdot tr$$

RPVF = redevance sur les plus values foncières

V_{pvf} (plus value foncière) = Valeur vénale ($V_e = V_0 (1+t)^n$) – Valeur actuelle (V_0)

V_e = Valeur vénale
 V_0 = valeur actuelle du foncier.
 t = taux d'actualisation suivant les effets bénéfiques engendrés par les infrastructures.
 n = période

tr (taux de redevance) = $(r + Cap + S + E + U) \cdot n / 100$

r = revenu
 Cap = Capacité à payer
 S = Surface parcelle
 E = Emplacement
 U = Usage parcelle

Elaboration : R.Njaka Avril 2011.

v. Rôle des acteurs

Dispositif projet :

Maîtrise d'ouvrage : Etat colombien, Municipalité de Bogota.

Maître d'œuvre : Municipalité de Bogota.

Parties prenantes :

Etat colombien (les législateurs et le gouvernement) ; municipalité de Bogota ; habitants propriétaires fonciers ; entreprises et industries ; institutions financières.

Bénéficiaires:

Les habitants propriétaires fonciers ; les habitants de la municipalité de Bogota ; les entreprises et industries ; les entreprises de BTP/ Transport public... (ex : Bureaux d'études IDU (Institut du développement urbain) ; Transmilenio S.A ; metrovivienda...).

Tableau 3 : Synthèse du jeu des acteurs pour la technique de prélèvement sur la PVF

Groupe d'acteurs	Acteurs	Caractéristiques essentielles	Intérêt	Position / Projet	Elément de stratégie
Institutions	Etat Colombien : Législateur et gouvernement	Judiciaire et exécutif	Politique nationale de valorización.	Maîtrise d'ouvrage.	Reforme de la loi sur la valorización.
Institutions locales	Municipalité de Bogota	District Capital	Amélioration des infrastructures de la ville.	Maîtrise d'ouvrage, Maître d'œuvre.	Application de la nouvelle formule « valorizacion » pour mieux financer les infrastructures de la ville.
Population Locale	Habitants de Bogota	Propriétaires fonciers/ Investisseurs	Infrastructures urbaines de qualités.	Bénéficiaires directs.	Valorisation de leurs propriétés ; Payer moins d'impôt.
	Habitants de Bogota	Citoyens/ usagers	Infrastructures urbaines de qualités mieux reparties sur tout le territoire de la ville.	Bénéficiaires directs.	Faire valoir ses droits auprès des dirigeants municipaux.
Privé	Entreprises/Industries	Investisseurs	Réseaux d'infrastructures de qualité. Rentabilisation des investissements	Bénéficiaires directs.	Payer moins de taxe pour assurer sa compétitivité.
	Entreprise de BTP/Transport (privé ou semi-privé)	Aménageur et constructeur	Acquérir de nouveaux marchés publics futurs.	Parties prenantes de loin/ Bénéficiaires indirects.	Proposer un projet susceptible d'intéresser le Maire et les habitants.
Institution financière	Banques	Prêteur	Prêté à un taux d'intérêt rentable. Solvabilité des emprunteurs.	Parties prenantes.	Veille informationnelle (asymétrie d'information) sur la capacité de la municipalité dans la collecte et dans l'estimation des recettes.

2.3. Récupération des plus values foncières par l'achat anticipé et la revente de terrains : la ville d'Aguas Claras (Brasilia) au Brésil.

i. Contexte général

Aguas Claras est une ville satellite située à une vingtaine de kilomètres de la région périphérique Ouest de Brasilia (capitale de Brésil). Elle est constituée par une forme urbaine composée de quartiers planifiés habités par les classes moyennes. Cette ville est une ville nouvelle. Sa naissance, dans les années 90, résulte de projets d'amélioration des transports et de l'extension urbaine du district fédéral de Brasilia pour faire face à l'augmentation de la population.



Figure 5 : La croissance du Plan pilote et des villes satellites (Brasilia 1960-2000)

La population des quartiers périphériques a été multipliée par huit entre 1960 et 1980 alors que celle du centre ville de Brasilia « le Plan pilote²⁷ » l'a été par quatre. Les villes satellites ont enregistré une croissance annuelle de 87% entre 1991 et 1996. Par ailleurs, le centre ville a été construit pour accueillir au maximum 500 000 habitants et la voirie a été prévue pour une automobile par famille (nombre réduit de voies routières : trois axes nord-sud, un axe ouest-est et un axe principal « axe monumental »).

Toutes ces contraintes urbanistiques conduisent à

l'extension urbaine dans la périphérie et entraînent une congestion inexorable et croissante nécessitant ainsi l'amélioration des transports.

Un projet de construction d'une ligne de métro reliant le centre ville de Brasilia « Plan pilote » aux quartiers satellites (Sud Ouest) et un projet de construction d'une ville nouvelle ont été lancés simultanément en 1992. C'est ainsi que la ville nouvelle *d'Aguas Claras* a été construite à l'Ouest sur le tracé du 1^{er} projet de ligne de métro, au carrefour des deux branches de cette ligne en forme de « Y » et linéaire de 40 km. Avant le début de ce projet de ligne de métro, *Aguas Claras* était une zone quasiment vierge. Comme cette zone étant située sur le tracé de futur métro, elle a été acquise par les autorités du district fédéral de Brasilia avant le lancement de projet afin de récupérer la hausse future de la valeur de foncier située dans cet endroit.

²⁷ Plan en forme d'avion du centre de Brasilia conçu par l'urbaniste Luis COSTA en 1960 dans le cadre de la création de Brasilia.

ii. Objectifs

Dégager des capitaux qui peuvent financer les infrastructures par l'intervention de l'autorité publique sur la maîtrise foncière.

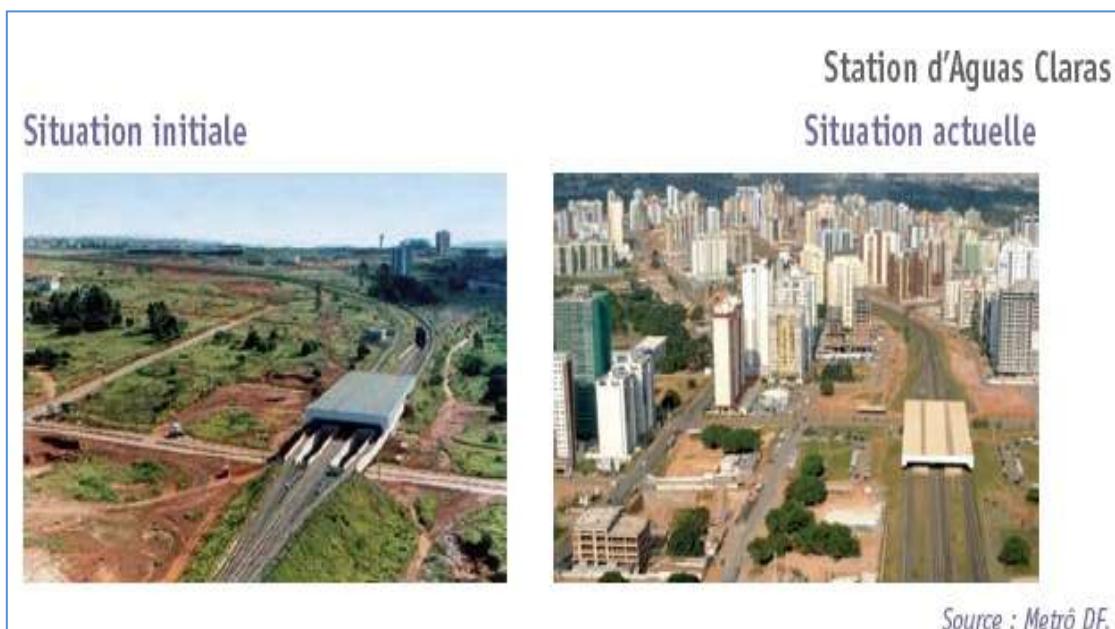
Objectifs spécifiques :

- Générer d'importants revenus par la maîtrise de l'extension urbaine et l'amélioration des transports.
- Financer les projets urbains par ces revenus.

iii. Résultats

- Création de la ville nouvelle « Aguas Claras » qui accueille 150 000 habitants d'ici 2020.
- Demande immobilière très soutenue dans cette zone générant un revenu de 680 millions \$.
- Ligne de métro d'un linéaire de 40 km avec 28 stations dont 11 km en souterrain construit.
- 85% du coût des infrastructures du métro ont été apportés par l'opération immobilière.

Figure 6 : La ville nouvelle d'Aguas Claras et la ligne de Métro



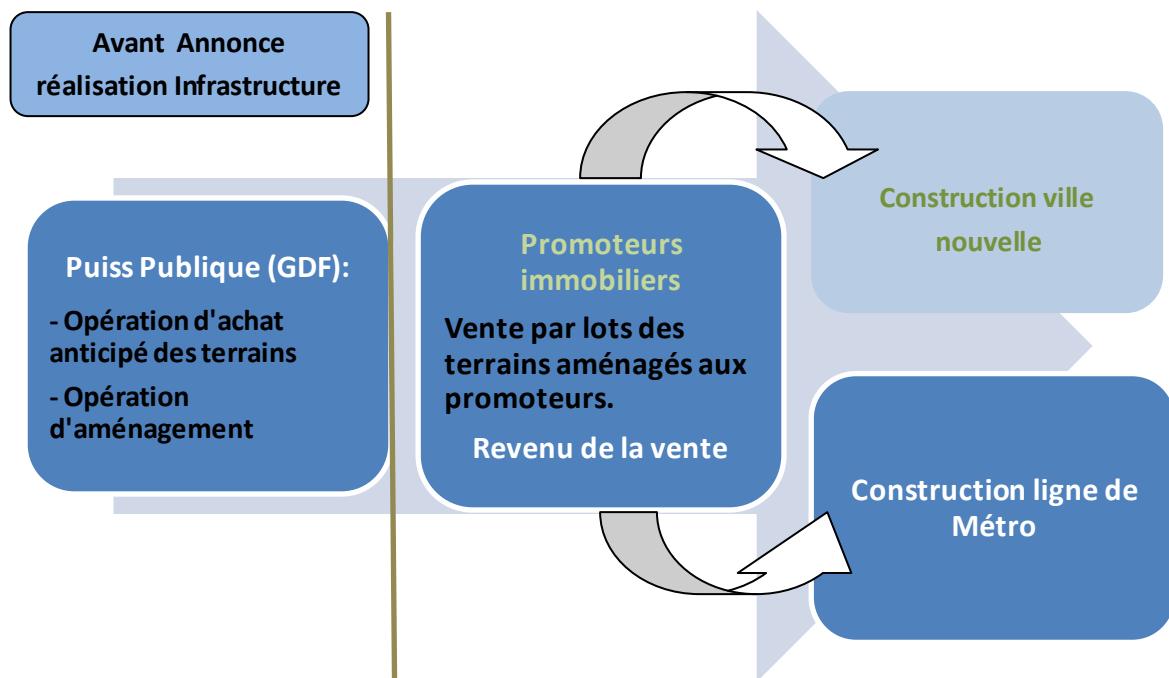
Source : Metrô DF.

iv. Actions mises en œuvre

- Achat anticipé par la puissance publique des terrains avant l'annonce de la réalisation et/ou du tracé de l'infrastructure :
 - Acquisition des terrains au prix du marché hors infrastructure.
 - Aménagement des terrains acquis par lots.
 - Lancement d'un appel d'offre aux promoteurs immobiliers.
 - Prix de vente par lots incorporant l'effet bénéfique créé par les infrastructures.

- Création de la ville nouvelle en simultanée avec la construction de la ligne de métro reliant le Centre et le Sud Est financée par l'opération de revente des terrains (voir figure n°2).

Figure 7 : Mode de fonctionnement de la technique de récupération des plus values foncières par achat anticipé et revente des terrains



Elaboration: R. Njaka (Avril 2011)

v. Acteurs et rôles :

Dispositif projet :

Maître d'ouvrage : Gouvernement du district fédéral de Brasilia (GDF).

Maître d'œuvre : Ministère des transports (GEIPOT), Ministère des villes.

Opérateur : Promoteurs immobiliers.

Exploitant : Compagnie de métro (Metro DF S.A.).

Parties prenantes :

GDF (gouvernement de district fédéral), ministère des transports (GEIPOT), promoteurs immobiliers, compagnie de métro (Metro DF S.A.), BNDES (Banque brésilienne de développement).

Bénéficiaires :

Candangos (ouvriers, travailleurs migrants habitant dans les villes satellites).

Les populations des classes moyennes et aisées (habitants dans le centre mais aussi dans les villes nouvelles).

Tableau 4 : Synthèse du jeu des acteurs pour la technique d'achat anticipé et de revente des terrains

Groupe d'acteurs	Acteurs	Caractéristiques essentielles	Intérêt	Position / Projet	Elément de stratégie
District Fédéral	GDF	Administration	Politique de DF	Maîtrise d'ouvrage	Création d'un transport alternatif au bus ; création ville nouvelle.
	GEIPOT (groupe exécutive de la politique de transport), (Min transport)	Exécutif	Amélioration des transports	Maîtrise d'ouvrage Maître d'œuvre	Projet ligne de métro reliant le centre et le Sud Ouest
	Ministère des villes	Exécutif	Extension urbaine	MO/MOE	Projet ville nouvelle <i>d'Aguas Claras</i>
Population Locale	<i>Candagos</i>	Travailleur migrant	Infrastructures urbaines de qualités ; Logement décent.	Bénéficiaires directes	Faire valoir ses droits auprès des GDF.
	Habitants classe moyenne/aisée	Fonctionnaire, cadre, commerçant	Infrastructures urbaines de qualités. Lutter contre l'installation des <i>Candagos</i> au centre.	Bénéficiaires Directes	Faire valoir ses droits auprès des GDF.
Privé	Promoteur immobilier	Opérateur immobilier	Réseaux d'infrastructures de qualité Rentabilisation des investissements	Bénéficiaires directes/ Parties prenantes de loin	Acquisition et construction à moindre coût.
	METRO DF S.A	Exploitant	Réseaux d'infrastructures de qualité	Parties prenantes de loin/ Bénéficiaires directes	Rentabilisation des investissements
Institution financière	Banques (BNDES)	Prêteur	Prêté à un taux d'intérêt rentable. Solvabilité des emprunteurs	Parties prenantes	Veille informationnelle (asymétrie d'information) sur la capacité de la municipalité de DF à vendre les terrains.

Chapitre 3 Les leçons à tirer de ce recueil d'expériences

Les leçons à tirer sont résumés en trois dimensions notamment des dimensions techniques, des dimensions financières, des dimensions institutionnelles.

3.1. Les dimensions institutionnelles

Gouvernance publique : la transparence des transactions

L'un des piliers fondamentaux de la légitimité de pouvoir public repose sur la gouvernance. Elle s'assimile à la transparence de la gestion des affaires publiques et au degré de corruption de l'administration publique. Elle concerne la transparence des modalités de passation de marché et l'utilisation des deniers publics.

Certes, une transparence totale est difficile à atteindre même dans le pays les plus avancés en la matière. Cependant, un minimum voire un niveau élevé de transparence est indispensable dans la mise en place de la récupération des plus values foncières. Des sommes considérables sont drainées par cette technique allant de la vente des terrains publics à la collecte des taxes sur les plus values foncières. Elle constitue donc un terrain favorable à la corruption. La technique de récupération par la vente des terrains expose plus à la corruption (risque de vente de gré à gré, opacité des procédures...). Par ailleurs, le système de taxation est beaucoup plus réglementé. Les montants des assiettes fiscaux et leurs emplois sont en général inscrits dans la nomenclature budgétaire.

Ainsi dans l'exemple de vente de terrains publics à *Mumbai*, l'instauration des seuils minimums des ventes aux enchères permet d'éviter le marché de gré à gré (tout les candidats sont en concurrence et sélectionnés à partir des critères de seuil minimum et des enchères). En outre, le prélèvement sur les plus values est instauré par la loi. Il est très indiqué pour les pays qui ont une tradition de cette technique notamment les pays de tradition juridique espagnole (pays d'Amérique latine).

Légitimité des pouvoirs publics

La légitimité de pouvoirs publics à appliquer et à faire respecter les règles dans la mise en œuvre de ces techniques de récupération des plus values foncières pour le financement des infrastructures est incontournable. Elle constitue un élément primordial, par exemple dans la technique de récupération par taxation (cas de Bogota).

L'exemple de la récupération par achat anticipé (*Aguas Claras*) montre la capacité de l'Etat à faire valoir sa légitimité dans l'expropriation des terrains situés sur le tracé des infrastructures de transport. Cette réussite repose sur l'aptitude du district fédéral de Brasilia à parvenir un accord satisfaisant d'expropriation avec les propriétaires concernés.

Dans la technique de vente des terrains publics (cas de *Mumbai*), la légitimité est fondée sur la redevabilité et la capacité des institutions à adopter un processus participatif concernant l'utilisation des fonds produits par la vente. Parce que des difficultés au point de vue institutionnel peuvent apparaître lorsque l'institution ou l'organisme propriétaires des terrains ne profite pas directement de leurs ventes (Ce problème ne se pose pas dans le cas de *Mumbai*, le MMRDA détient les terrains. L'utilisation des produits de la vente des terrains entre dans le cadre de sa mission).

3.2. Les dimensions techniques

L'évaluation juste des plus values foncières

L'estimation de l'augmentation de la hausse de la valeur des terrains est difficile à déterminer. Le caractère volatile des marchés fonciers complique cette estimation. Les plus values foncières peuvent être sous-estimées ou surestimées. Elles peuvent être réalisées avant même la réalisation du projet d'infrastructures. L'utilisation de cette technique nécessite ainsi une évaluation à la juste valeur des plus values foncières.

Les trois exemples de récupération des plus values foncières montrent deux techniques permettant d'établir la juste valeur des plus values foncières :

- l'adoption d'une réglementation sur l'utilisation des terrains notamment les règles d'aménagement, l'attribution de zonage... Cette réglementation a un impact directement sur la valeur des terrains.
- la mise en place d'une formule innovante dans le calcul des taxes sur les plus values foncières. (La taxe intègre désormais la réalité du marché. Elle n'est plus déterminée administrativement en décalage avec le prix du marché).

La détermination des redevances sur les plus values foncières (Taux)

La taxation des plus values foncières repose sur l'idée que l'action des pouvoirs publics entraîne l'augmentation de la valeur des terrains (en opposition à la taxe sur la propriété basée sur l'action individuelle). Sa mise en place est tributaire de la modalité de calcul de taux de redevance. En effet, une redevance en décalage avec la réalité de l'appréciation de la valeur des terrains, qui ne prend pas en compte le contexte socio-économique, affaiblit la légitimité de cette taxe. Elle est source de contestation de la part des propriétaires fonciers (Cf. *valorizacion en Colombia* avant la réforme de 1997). En outre, la taxation risque de chasser les classes moyennes dans la mesure où elle suppose une charge en plus. Ainsi, l'enrichissement patrimonial ne générera pas de revenus. En outre, elle peut être confrontée aux mécontentements des riverains qui n'utilisent pas l'infrastructure et sont obligés de payer la redevance.

Ainsi, le taux de redevance dépend d'abord de périmètre d'application des redevances sur les plus values foncières. La taxe s'applique à toutes les zones impactées par la nouvelle infrastructure. Une nouvelle formule innovante qui intègre des variables plus larges (capacité à payer de propriétaires fonciers, revenu, emplacement, ...) avec des modalités de paiement plus souples (échelonnement des paiements) a été appliquée avec réussite dans la détermination des redevances sur les plus values foncières (cf. *ville de Bogota*).

3.3. La dimension financière

Capacités financières des pouvoirs publics

La capacité financière des pouvoirs publics est cruciale dans la mise en œuvre des techniques de récupération des plus values foncières. Par exemple, la mise en place et la gestion de prélèvement sur les plus values foncières sont couteuses. L'examen parcellé par parcellé pour établir le prélèvement mobilise d'importants moyens financiers. Les charges pour collecter les redevances sont parfois plus élevées que les produits de taxe (cas de la Colombie avant la réforme de la loi 1997).

Le financement des infrastructures par l'achat anticipé des terrains oblige les pouvoirs publics soit à recourir aux emprunts, soit à avoir des capacités financières conséquentes pour démarrer les projets d'infrastructures. Ce qui implique la nécessité d'un recouvrement fiscal plus élevé pour les pouvoirs publics afin de garantir l'emprunt ou de démarrer le projet. La capacité à collecter les taxes en général est liée à la légitimité et au mode de gouvernance des pouvoirs publics (cf. paragraphe ci-dessus). La santé des finances publiques qui constitue le gage d'un levier d'action important dépend de cette gouvernance.

Par ailleurs, la technique de vente des terrains publics dépend beaucoup plus sur l'aptitude de l'Etat à mettre une réglementation sur l'utilisation des terrains. Cette réglementation augmente ou diminue la valeur des terrains lors de la vente. Ainsi, cette technique ne demande pas de moyens financiers importants dans sa mise en œuvre. L'enjeu de cette technique repose plus sur la capacité des pouvoirs publics à réglementer le foncier que sur la capacité de la puissance publique à mobiliser des ressources financières.

II. L'application des techniques de récupération des plus values foncières à Antananarivo : Benchmarking des trois scenarii

Chapitre 4 Contexte Antananarivien au regard des techniques de récupération des PVF

4.1. Contexte des questions foncières à Antananarivo

i. La réforme récente et le paysage foncier à Antananarivo

La réforme foncière menée depuis 2005 dans le cadre du programme national foncier²⁸ qui consiste à sécuriser le foncier (régularisation des parcelles occupées sans titre), a permis l'adoption de deux lois très importantes (la loi cadre de 2005 et la loi de 2006 sur la propriété non titrée)²⁹ et la mise en place d'une vaste décentralisation de la gestion foncière, notamment par la création des guichets fonciers au sein des collectivités locales (Commune). Cette réforme a changé le paysage foncier à Madagascar. Un nombre important des terrains non titrés (avant la réforme, ces terrains appartiennent à l'Etat avec le principe de domanialité) ont été sécurisés par un certificat foncier³⁰.

Toutefois, le milieu rural constitue l'essentiel de l'intervention de cette réforme. La régularisation des questions foncières urbaines est marginale³¹. La quasi-totalité des guichets fonciers créés sont en milieu rural. Alors que dans le texte juridique portant la création de ces guichets fonciers, il est prévu aussi leur établissement dans les grands centres urbains³². Par exemple, il n'y a toujours, à ce jour, de guichet foncier à Antananarivo. Dans les dispositions transitoires de ce texte, il a été précisé que jusqu'à la mise en place d'un guichet foncier dans les communes, le service déconcentré de domaine et foncier, service rattaché au ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, assure la gestion foncière (mutation et régularisation)³³.

Pour Antananarivo, le service de la circonscription domaniale (CIRDOMA Tana Ville)³⁴ assure cette responsabilité. La commune n'assume pas encore la délivrance d'une carte foncière³⁵. En outre, la situation foncière à Antananarivo est caractérisée par un taux élevé d'enregistrement au registre foncier. La presque totalité des parcelles sont sécurisées par un titre foncier. Cependant, d'autres facettes du foncier de la capitale contrastent avec ce constat : la lourdeur des procédures administratives, le problème de mise à jour de titre foncier (titres rattachés aux défunt), la forte présence de « titres intermédiaires »³⁶.

²⁸ Le programme national foncier (PNF) est une politique de réforme de l'Etat Malagasy qui consiste à formaliser les droits fonciers verbaux (propriété non titrée) et de régulariser la situation des droits fonciers écrits.

²⁹ La suppression de principe de domanialité (voir paragraphe 4.2 cadre juridique suivant).

³⁰ 407 guichets fonciers opérationnels (sur un objectif de 900). Sur 119.902 demandes, 61.426 ont été délivrés (51%). Voir <www.observatoire-foncier.mg> (consultée le 20/05/2011).

³¹ Rapport Banque Mondiale. *Madagascar : vers un agenda de relance économique*. Juin 2010, p.176.

³² Loi 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée (exposé des motifs 3^e paragraphe)/ Loi 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres (article 39).

³³ Article 26 de la loi 2006-031.

³⁴ Service déconcentré rattaché au ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

³⁵ Entretien fait le 13/04/ 2010 avec Rémi Legendre (Conseiller technique auprès du SG MATD / PNF).

³⁶ Le terme est utilisé pour se référer à la procédure de régularisation non réalisée jusqu'à la délivrance de titre.

Connaître les acquéreurs et faire la mise à jour rétrospective des titres fonciers, effectuer la mise à jour des patrimoines fonciers morcelés (partage d'héritage), etc. sont autant des difficultés qui ne plaignent pas en faveur de la sécurité du foncier urbain³⁷. Par ailleurs, la majorité des propriétaires détiennent des parcelles de petites tailles (-0,2 ha). Les grandes propriétés qui représentent une superficie non négligeable d'Antananarivo appartiennent soit à des sociétés (immobilière, société d'Etat, etc.) soit à des congrégations religieuses ou à l'Etat (Ministères, Collectivités etc.).

En outre, le marché foncier est peu fluide. Il y a peu d'informations sur le prix exact sur le marché. La majorité des gens n'engagent pas le service de notaire pour authentifier l'acte de vente ou la mutation³⁸. Or, l'acte authentifié par un notaire a une valeur de preuve et juridique en cas de litige³⁹. En outre, le notaire est un moyen pour s'informer sur le prix réel de l'immobilier. L'anarchie règne dans la définition du prix de l'immobilier. Ainsi, on observe un écart très important des prix qui n'est pas lié au prix du marché, mais plutôt à des paramètres totalement indépendants de la loi du marché⁴⁰. La spéculation est palpable. Ce sont les grands propriétaires privés qui déterminent les prix.

ii. Enjeux de la gestion foncière dans le développement urbain

A travers les différentes techniques de récupération des plus values foncières pour le financement des infrastructures (voir première partie), la maîtrise foncière est cruciale pour le développement urbain. Des sommes colossales sont drainées par ces techniques. Ainsi, l'application de ces différentes techniques à Antananarivo (ventes des terrains publics, achat anticipé et revente, taxation) requiert l'existence d'un système fiable d'informations foncières. Capter les plus values foncières suppose que les parcelles concernées par l'opération soient mises à jour.

En conséquence, l'enjeu est de taille pour Antananarivo. La réussite d'un processus d'urbanisation dépend d'un cadre de politique foncière bien déterminé. Dans cette optique, la sécurisation de la propriété foncière et la réglementation des transactions foncières sont indispensables, non seulement pour maîtriser le développement de la ville, mais aussi afin d'asseoir un marché foncier fiable et opérationnel. Cependant, le taux élevé des parcelles enregistrées au registre foncier à Antananarivo ne se traduit pas systématiquement par une garantie de la sécurisation foncière. Paradoxalement, il est difficile d'exploiter les informations foncières sur certains titres (terrain sans titre, livres fonciers en mauvais état de conservation)⁴¹. A cela s'ajoute la procédure administrative complexe dans l'obtention ou la régularisation d'un titre foncier (voir paragraphe ci-dessus), et l'existence des intermédiaires qui alourdissent les charges lors d'une transaction...

Ces problèmes constituent un obstacle majeur pour le développement d'un marché foncier formel. Ils favorisent par ailleurs l'expansion d'un marché foncier informel. L'insécurité juridique liée à la

³⁷ Ce sont le cas le plus fréquent de la problématique foncière urbaine. Ce constat est tiré de l'expérience de l'ONG Enda dans son projet de construction de logement social. (Résultat de l'entretien et visite de terrain avec le responsable de cette ONG le 19/04/2011).

³⁸ Il y a 12 notaires à Madagascar. Ces nombres très limités expliquent le faible recours de la majorité de la population au service de notaire. MADAPLUS. *Profession judiciaire : Madagascar ne compte que 12 notaires*. 27 avril 2011. [En ligne] <http://www.madaplus.fr/Profession-judiciaire-Madagascar-ne-compte-que-12-notaires_a1838.html>.

³⁹ Contrairement à l'acte sous seing privé qui n'ayant pas forcément cette valeur.

⁴⁰ Par exemple, il y a une différence de prix sur un terrain de même situation géographique entre les clients étrangers résidents et les clients malgaches.

⁴¹ Rapport BM, Mars 2011.

propriété foncière conduit au blocage d'un marché foncier formel. Les conflits fonciers sont en général le facteur principal de l'annulation de la transaction immobilière (mutation non effectuée, titre rattaché aux défunt, parcelle transmise en succession aux héritiers, etc.)⁴². En outre, le coût de la procédure et le délai d'obtention d'un titre foncier sont importants⁴³. Cette complexité des formalités n'encourage pas les gens à suivre les démarches formelles. Ainsi, ils recourent au marché informel notamment la transaction par petit papier ou ils n'iront pas jusqu'au bout de la procédure formelle (suivre seulement la procédure formelle jusqu'à l'enregistrement fiscal : « le titre intermédiaire »).

En effet, le manque à gagner en termes de recettes fiscales est une réalité. Le marché foncier informel échappe à l'imposition. La commune est ainsi dépourvue d'une ressource qui devrait alimenter le budget de la commune pour la réalisation de ses projets et de son programme d'investissements. Par ailleurs, ces problèmes de sécurisation foncière ont des impacts négatifs sur le développement de la ville. Par exemple, le marché foncier informel incite le développement des habitats précaires, dans la mesure où l'absence des titres fonciers ne favorise pas la construction aux normes. Le propriétaire ne prend pas le risque d'investir dans un terrain non sécurisé⁴⁴.

4.2. Cadre juridique lié à l'opération de récupération des plus values foncières

i. La réglementation en vigueur dans le domaine foncier

• *La loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005*⁴⁵

Cette loi fixe les statuts de la terre à Madagascar. Elle annule le principe de la présomption de domanialité et met en place la propriété foncière non titrée (qui peut être établi ou reconnu par une procédure appropriée)⁴⁶. Selon l'article 2 de cette présente loi, les terres situées sur le territoire national se repartissent en :

- Terrains dépendants des domaines de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public (domaine public et domaine privé). Ces terrains sont soumis, selon leur nature, aux règles applicables soit au domaine public, soit au domaine privé (article 4).
- Terrains des personnes privées (terrains objet d'un droit de propriété reconnu par un titre foncier et terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré). Ils sont soumis aux règles de la gestion foncière.
- Terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique.

• *La loi n° 2008-013 du 23 juillet 2008*⁴⁷

Le domaine public de l'Etat, des collectivités décentralisées est composé de domaines publics naturels (essentiellement immobilier) ; domaines publics artificiels (immobilier ou mobiliers par exemple voies publiques, installations de télécommunication etc.) ; domaines publics règlementaires résultants d'une procédure spécifique de classement (article 2-3). Ces domaines publics sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles (article 4). Selon l'article 7, les domaines publics

⁴² Entretien avec le Chef de service CIRDOMA (circonscription domaniale d'Antananarivo).

⁴³ 7 étapes dont plusieurs administrations interviennent dans ces différentes étapes.

⁴⁴ Un terrain non titré est automatiquement recalé pour l'obtention de permis de construire.

⁴⁵ Voir annexe n° 1

⁴⁶ Loi 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée. (Voir annexe n°2)

⁴⁷ Voir annexe n°3

naturels sont sous la responsabilité de l'Etat. Le domaine artificiel dépend de la personne morale qui le gère. Ainsi, les collectivités gèrent les biens du domaine public situés sur leur territoire (les biens qui font l'objet d'un transfert – article 14). L'affectation privative de certains domaines publics (hors champ : article 3 – bande littorale, emprises de voies publiques) est possible sous la forme d'un contrat de concession (30 ans) ou d'une autorisation d'occupation temporaire (1 an renouvelable, article 15).

- *La loi n° 2008-014 du 23 aout 2008*⁴⁸

Cette loi réglemente le domaine privé de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public. Mais, le chapitre qui concerne le domaine privé des collectivités décentralisées nous intéresse plus particulièrement. Ce chapitre définit le rôle des collectivités dans la gestion de leur propre domaine privé immobilier (article 35). *Ainsi, les collectivités gèrent leur propre domaine privé.* Il énumère également les différents domaines concernés (article 36). Il s'agit des terrains immatriculés au nom de la collectivité ou acquis à titre onéreux ou à titre gratuit, des terrains immatriculés reçus par les collectivités en don ou legs.

ii. L'expropriation et le remblaiement

- L'expropriation : Texte de base : *Ordonnance 62-023 du 19/09/1962*

Décret d'application : *Décret 63-030 du 16/01/63*

Le recours à l'expropriation est une démarche souvent utilisée dans la planification urbaine. La stratégie de développement notamment la construction des infrastructures (routes, réseaux d'assainissements, barrage etc.) nécessite en général une expropriation des terrains situés sur et à proximité de cette construction. Toutefois, cette mesure rencontre une forte contestation des populations concernées. En Afrique comme le cas de projet Daewoo à Madagascar par exemple, l'expropriation se traduit par le déplacement des populations, l'accaparement des terres « *Land Grabbing* »⁴⁹.

Cette pratique a généré de coûts sociaux très importants⁵⁰. Une nouvelle approche s'impose ainsi dans l'utilisation de cette mesure. La mesure d'expropriation nécessite la prise en compte de la situation de chaque propriétaire foncier (distinction entre les propriétaires qui vivent sur leurs terrains et ceux qui considèrent les terrains tout simplement comme des biens économiques) afin d'éviter les effets pervers des projets d'infrastructures⁵¹.

A Madagascar, les conditions d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'acquisition amiable de propriétés immobilières par l'Etat ou les collectivités publiques et *les plus values foncières* sont régies par *l'Ordonnance 62-023 du 19 septembre 1962*⁵². Le *décret n°63-023 du 16 Janvier 1963* fixe les modalités d'application de cette ordonnance n° 62-023.

⁴⁸ Voir annexe n° 4.

⁴⁹ Il désigne l'acquisition ou la location sur une longue durée d'au moins 30 ans (cas fréquent) de vastes étendues de terre agricoles dans les pays en développement par des pays plus riches.

⁵⁰ Antonio AZUELA, Carlos HERERA-MARTIN. *“Taking land around the world: international trends in expropriation for urban and infrastructure projects”* Urban Land Market. Springer, 2009, p.337.

⁵¹ Voir Michael CERNEA, dans son ouvrage (« *Why economic analysis is essential to resettlement : A sociologist's view.* » 1999) il a identifié huit risques liés à l'expropriation pour un projet d'infrastructures : absence de terre en tant que moyen de subsistance ; absence de travail ; absence de logement ; marginalisation ; insécurité alimentaire ; morbidité et mortalité accrues ; perte de l'accès à la propriété collective ; désintégration sociale.

⁵² Voir annexe n° 5.

Modalités d'expropriation :

Les modalités d'expropriation sont résumées par le tableau n°6 et 7 ci-après. Toutefois dans les faits, force est de reconnaître que des litiges liés à l'expropriation apparaissent. Les propriétaires expropriés sont mal indemnisés ou ne reçoivent aucune compensation de la part des pouvoirs publics. La puissance publique utilise ses prérogatives et son pouvoir discrétionnaire. Le manque de transparence sur le montant d'indemnisation est très courant⁵³.

Captation des plus values foncières (PVF): la redevance

Il est prévu la récupération des plus values foncières dans le cadre de cette ordonnance qui régit la modalité d'expropriation. Le « **titre IX** » de cette ordonnance définit les conditions de récupération des PVF à la suite de tous les travaux d'aménagement ou d'équipement exécutés par la puissance publique. Ainsi, une redevance sur les plus values foncières est exigée auprès des propriétaires dont les terrains dont la valeur a augmenté de plus de 30% à la suite de l'exécution de travaux publics (construction des routes, travaux d'urbanisme, aménagements etc. voir article 3). Les propriétaires sont contraints à payer une redevance égale à cette augmentation en déduisant une somme égale à 30% de la nouvelle valeur. Les modalités d'applications sont résumées par le tableau n° 5 ci-après.

Figure 8 : Fonctionnement de prélèvement de RPV selon l'ordonnance 62-023 (Titre IX)

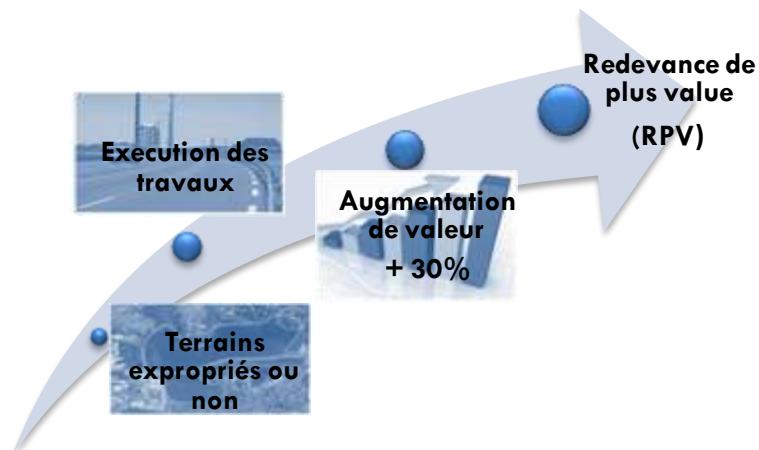


Tableau 5 : Modalités d'Application de RPV suivant l'ordonnance 62-023

TITRE IX Redevance des plus values foncières (ord 62-023)	
CONDITIONS	Augmentation de la valeur des terrains + de 30% (tous les terrains situés à proximité de nouvelles infrastructures).
EVALUATION P.V.F	Au cours de la 2 ^e année suivant l'achèvement des travaux fixé par la commission d'évaluation (prévu par l'article 10 de l'ordonnance). Un arrêté ministériel fixe définitivement les propriétés assujetties et affranchies.
APPLICATION RPV	Plus value acquise par le capital foncier (exclue les locataires, les métayers). Vente intervient entre la réalisation des travaux : Redevance repartie entre propriétaires successifs au prorata de l'augmentation.
PAIEMENT	Dans les 6 mois de la notification administrative au propriétaire. Possibilité de paiement fractionné (5 annuité maximum). Pénalité de retard : taux d'intérêt (taux civil). Règlement du paiement au service de domaine.
SANCTION NON PAIEMENT	Refus total ou terrain indivisible: Référé devant le juge (TGI). Terrain indivisible : il faut délaisser une portion des terrains à concurrence de PVF exigible.

⁵³ Corinne R. « *Expropriation à Ankadimbahoaka – le propriétaire attend d'être indemnisé* », La vérité, Jeudi 4 Mars 2010. <<http://www.laverite.mg/index.php/quotidien-a-madagascar/15653-expropriation-a-ankadimbahoaka-le-proprietaire-attend-detre-indemnise>>

Tableau 6 : Champ d'indemnisation selon les catégories (PAP)⁵⁴ ou types de biens expropriés

Catégories	Indemnisation
Propriétaires des terres	Compensation en espèce. Pas de compensation en nature dans la législation (mais se fait au cas par cas dans la pratique).
Locataires des terres	
Utilisateurs des terres	Reconnaissance des occupants sans titre par la loi domaniale .
Propriétaires de bâtiments non permanents	
Propriétaires de bâtiments permanents	Indemnité pécuniaire fixée par le tribunal, eu égard à la valeur totale de l'immeuble .
Cultures pérennes	

Source : Document Banque mondiale (cadre de politique de réinstallation /PRIC Phase 1- 2007)/ Ordonnance n° 62-023.

Tableau 7 : Mécanisme légal procédure d'expropriation

Ordonnance n°62-023 du 19/09/62	
Procédure d'expropriation	<p>Seul l'Etat est habilité à ordonner l'expropriation. La procédure comporte plusieurs étapes (Article 3 et 4):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Requête en expropriation : émanant du demandeur (ministère ou Collectivité) transmise au Ministre dont relèvent les travaux qui doit obtenir l'accord du Conseil des Ministres sur la recevabilité de la requête, puis prendre un arrêté de requête en expropriation, lequel gèle les constructions dans le périmètre d'expropriation. -Enquête administrative, publique et immobilière dont l'objectif est le recensement des droits et des ayants droits -Dépôt d'un plan d'expropriation à la mairie (soumis à une enquête publique pendant 30 jours). -Déclaration d'utilité Publique (DUP) par décret du Conseil des ministres (sous réserve qu'il n'y ait pas d'opposition pendant les 30 jours). - Délai d'exécution de l'expropriation à partir de cette DUP : 18 mois
Eligibilité à l'indemnisation	<ul style="list-style-type: none"> -Constructions ou plantations antérieures à la publication de la DUP (article 8). -Terres et immeubles immatriculés ou en voie d'être immatriculés (article 18). -Terrains cadastrés ou en cours de cadastrage (article 18). -Les occupants sans titre sont exclus sauf ceux qui sont reconnus par la loi domaniale (article 18 à 30).
Indemnisation	<ul style="list-style-type: none"> -Indemnisation en numéraire. Pas de compensation en nature (fourniture d'un terrain de réinstallation). -Barèmes d'indemnisation calculés au cas par cas. -Couverture seulement de préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation (article 28). -Détermination des indemnités selon la valeur du bien à la date du décret DUP.
Mode de paiement	<ul style="list-style-type: none"> -Proposé par une commission d'expropriation. En cas d'accord amiable sur le montant (PV de cet accord), l'indemnité doit être payée à l'exproprié avant dégagement.
Recours Judiciaire	<ul style="list-style-type: none"> -En cas de refus (pas d'accord entre la commission d'expropriation et l'exproprié), l'expropriant doit saisir le tribunal du lieu de situation du bien exproprié. Le tribunal statue sur le montant des indemnités (article 27).

Source : Document Banque mondiale (cadre de politique de réinstallation /PRIC Phase 1- 2007)/ Ordonnance n° 62-023.

⁵⁴Personne affectée par le projet

➤ Le remblaiement :

Texte de base : Arrêté interministériel 9526-03 du 19/06/03 (procédure de remblai)
Loi 95-034 du 9 aout 1995 (définissant la perception d'une redevance)

Selon l'article 1 de cet arrêté, tous travaux de remblaiement ou de construction sur remblai de la plaine comprise dans le périmètre du Grand Tana sont soumis à une autorisation délivrée par la commune après avis favorable de la commission technique. La procédure de demande d'autorisation de remblai est composée de plusieurs dossiers (article 3- informations sur le terrain, certificat d'immatriculation et de situation juridique, plan officiel, plan d'assainissement, plan de repérage, procès verbal d'alignement).

En outre, une redevance annuelle ainsi qu'une redevance de participation aux frais de premier établissement portant sur les autorisations de remblaiement ou de construction sur remblai seront perçues par la commune auprès des propriétaires de terrains remblayés pour financer la protection contre l'inondation (article 3 de la loi 95-034)⁵⁵. Cette redevance annuelle (une charge fixe) alourdit le coût de l'opération de remblaiement. Même après les travaux et la construction, les propriétaires doivent payer cette redevance annuelle.

iii. Le cadre juridique des collectivités territoriales

➤ La procédure de ventes aux enchères :

Texte de base : Loi 94-008 (art 36)/ Décret 99-698 (loi AGEREF)

Les textes juridiques qui régissent les collectivités territoriales ne mentionnent pas dairement la procédure de ventes aux enchères des terrains. Elles définissent seulement les organes délibératifs responsables des ventes de biens (immobilier ou mobilier) de la collectivité territoriale (article 36 de la loi n°94-008 du 26 avril 1995).

Par ailleurs, le décret n°99-698⁵⁶ portant la création d'une agence de gestion des réserves foncières (AGEREF) fixe le rôle de cette agence dans la gestion des réserves foncières. Ainsi, l'article 2 de cette loi mentionne que cette agence assure la gestion des réserves foncières destinées à la réalisation de politiques d'aménagement du territoire, de promotion des secteurs économiques et sociaux (faciliter l'accès à la propriété pour les ménages à faible revenu). Dans l'exercice de sa mission, l'AGEREF acquiert et vend des terrains, procède aux opérations de lotissement et de viabilisation, élabore des cahiers des charges relatifs à l'occupation des parcelles, etc. Il est prévu par ce décret la création d'une agence régionale (article 4).

Cependant, force est de constater que cette loi n'a pas été appliquée, malgré l'existence de ce décret depuis 12 ans. L'agence en question n'a jamais été créée. Mais, dans le cadre de l'application des techniques de récupération des plus values foncières (PVF) à Antananarivo en vue de financement des infrastructures, l'existence de cet arsenal juridique est une réelle opportunité. Ce décret

⁵⁵ Voir annexe n° 5 (procédure de demande d'autorisation de remblai ; textes juridiques y afférentes).

⁵⁶ Voir annexe n° 6 (portant création de l'AGEREF).

facilitera la récupération des plus values foncières (voir partie 1 : recueil d'expérience dans le monde sur la récupération des PVF).

➤ La condition d'emprunt des collectivités territoriales

Texte de base : Loi 94-008 (art 36) / Décret 96-898 /Loi 95-005

Selon la loi 94-008 (article 36), le conseil délibère sur la question d'emprunt. Quant au décret n° 96-898, il attribue au maire le pouvoir de décision sur la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements après la délibération du conseil (article 5). Ainsi, les collectivités sont donc autorisées à souscrire des emprunts.

La loi 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des collectivités fixe la modalité d'emprunt des collectivités. Ainsi, une fois que le conseil a délibéré l'emprunt (dans la limite maximum des engagements financiers figurant aux projets), il sera visé par le représentant de l'Etat (requiert un avis préalable du Ministre des finances. Cet avis doit être exprimé dans un délai de 20 jours).

➤ La mise en place d'une taxe ou d'un impôt : un pouvoir limité des collectivités

Texte de base : Loi 94-007

En matière de création de ressources nouvelles, le pouvoir des collectivités décentralisées est limité au règlement relatif à la fixation de l'assiette, de taux et des modalités de recouvrement des impositions de toute nature notamment, ceux qui sont définies par la loi (article 23-24-25). Les collectivités ne sont pas compétentes pour créer un impôt ou une taxe fiscale annuelle dont l'existence n'est pas consacrée par la loi de finance (article 82). On constate ici le pouvoir discrétionnaire du législateur.

Par ailleurs, pour les travaux d'aménagement urbain (réhabilitation, travaux d'extension, travaux d'équipement et d'infrastructures) les communes sont autorisées à voter un centime additionnel à l'impôt foncier sur la propriété bâtie. La somme collectée est affectée au remboursement des emprunts contractés pour la réalisation de ces travaux ou au financement direct de ces travaux (article 56).

iv. L'IPVI (impôt sur les plus values immobilières) versus redevance sur les plus values foncières (PVF)

Texte de base : IPVI : Code général des impôts (CGI)

A la différence de la redevance sur les plus values foncières (PVF), l'IPVI est un impôt sur le revenu. Il est perçu au profit du budget général de l'Etat. Il s'agit donc d'un prélèvement obligatoire par voie d'autorité pour couvrir les charges publiques et sans contrepartie direct. Ainsi, l'IPVI consiste à imposer les plus values réalisées par les personnes physiques lors de la cession à titre onéreux de biens immobiliers (article 01.05.02 de la Code général des impôts. L'IPVI est un impôt d'Etat⁵⁷. L'IPVI concerne seulement les biens immobiliers.

⁵⁷ Voir CGI 2010. La plus values immobilières est constituée par la différence entre le prix de cession des biens immobiliers et le prix de revient (qui comprend : le prix d'acquisition, le frais d'acquisition, les dépenses de

En 2007, cet impôt a rapporté 2,86 milliard d'Ariary à la caisse de l'Etat soit 0,35% du total de l'impôt sur le revenu et assimilés (356,90 milliard d'Ariary soit 44,7% du total des impôts)⁵⁸. Force est de constater que l'IPVI ne rapporte pas beaucoup à l'Etat. Son mode d'imposition, qui consiste à attendre la transaction immobilière pour procéder au recouvrement, est une source de corruption. Il ne permet pas d'optimiser la recette fiscale. Les gens font souvent une fausse déclaration pour payer moins d'impôt sur les plus values immobilières.

Par ailleurs, la taxation sur les plus values foncières est une redevance prélevée auprès des propriétaires bénéficiaires d'une infrastructure publique. Elle est donc la contrepartie monétaire de l'action du pouvoir public. Cette redevance est prévue par l'ordonnance 62-023 (voir paragraphe ii).

Lexique :

Impôt : Une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques.

Taxe : Une redevance demandée à certaines populations bénéficiaires d'une infrastructure publique.

v. SYNTHESE DES TEXTES JURIDIQUES SELON LES DIFFERENTES TECHNIQUES

Tableau 8 : Textes juridiques existants pour la technique de récupération des PVF

CADRES JURIDIQUES EXISTANTS	TECHNIQUES DE RECUPERATION DES PVF		
	VENTE DES TERRAINS	ACHAT ANTICIPE / REVENTE DES TERRAINS	REDEVANCE SUR LES PLUS VALUES FONCIERES
	Loi n° 2008-013 du 23/07/2008 relative aux domaines publics (Etat, Collectivités).	Loi n° 95-005 du 21/06/95 relative aux budgets des collectivités fixe la modalité d'emprunt.	ORDONNANCE 62-023 (TITRE IX) définit la modalité de récupération de redevance sur les plus values foncières.
	Loi n° 2008-014 du 23/08/08 relative aux domaines privés (Etat, Collectivités).	DECRET 96-898 attribue au maire le pouvoir de décision sur la réalisation des emprunts.	(A ne pas confondre avec l'IPVI : impôt sur le revenu immobilier)
	Loi 94-008 article 36 : Fixant l'organe de décision en matière des ventes des terrains.	Loi 94-008 article 36 : Délibération en matière d'emprunt revient au conseil municipal.	
	DECRET n°99-698 Loi portant la création d'une agence de réserve foncière.	ORDONNANCE 62-023 Fixe la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.	DROIT de PREEMPTION

construction ou de reconstruction après l'acquisition, les intérêts des emprunts (acquisition, construction ou reconstruction). Le taux d'imposition est de 23% de la plus value imposable.

⁵⁸ http://www.impots.mg/recettes_mg.php

4.3. Les différents outils existants pour la réalisation d'un aménagement à Antananarivo

a) La maîtrise et l'organisation de l'urbanisation :

Plusieurs documents de planification existent pour maîtriser et organiser l'urbanisation à Antananarivo notamment le schéma national d'aménagement de territoire (SNAT), le schéma régional d'aménagement de territoire (SRAT), le plan d'urbanisme directeur (PUDi), le plan d'urbanisme de détail (PUDé) et enfin le plan vert et le plan bleu.

➤ Le SNAT :

Le SNAT est un document de planification fixant les orientations à long terme (vision à 10 ans) du développement du territoire national. Ce document comporte les inventaires et le diagnostic territorial (synthèse et analyse des politiques ou programmes sectoriels), la perspective des données et détermination des espaces de croissance, les orientations sectorielles et transversales, la mission d'assistance et de transfert de compétence.

➤ Le SRAT :

C'est un document de planification à long terme à l'échelle du territoire régional. Il s'agit d'un outil de planification permettant le cadrage, la spatialisation et la mise en cohérence des actions sectorielles au niveau de chaque région concernée. Ce document comprend l'atlas régional qui permet de comprendre l'organisation et le fonctionnement du territoire régional, les orientations sectorielles et transversales, la charte régionale.

➤ Le PUDi :

Le plan d'urbanisme directeur définit le cadre général de l'aménagement à l'échelle de la commune urbaine d'Antananarivo (commune de + 10 000 habitants) et en fixe les éléments essentiels. Ce document contient, d'une part la répartition de l'utilisation du sol en zonage (tracé des principales voies à créer, à modifier et à conserver ; les emplacements réservés (espaces verts, équipements collectifs) ; les avant-projets directeurs d'alimentation en eau et d'assainissement) ; et d'autre part, le règlement qui fixe les règles et servitudes relatives à l'utilisation du sol (interdiction de construire, zones d'exploitation industrielle, etc.).

Le PUDi peut également indiquer l'indication des parties du territoire qui feront l'objet d'un plan d'urbanisme de détail.

➤ Le PUDé :

Le plan d'urbanisme de détail est un document de planification plus détaillé à l'échelle d'une partie des territoires fixés par le PUDi. Ce document complète le PUDi, fixe d'une manière précise l'utilisation du sol en zonage et les règlements y afférents.

➤ Le Plan vert/Plan bleu :

C'est un outil d'embellissement et de développement permettant de compléter les choix fixés par le PUDi. Il apporte une lecture cohérente s'appuyant sur la géographie, l'histoire du territoire et l'environnement dans les concepts mais aussi dans l'établissement des règles. Le Plan vert/Plan Bleu

enrichit les propositions et les orientations fixées par le PUDi par une méthode s'appuyant sur ces éléments. La ZPPAUP (zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager) ressort de cet outil.

b) Les outils pour aménager

L'ordonnance 60-167 du 3 octobre 1960 relative à l'urbanisme, encadre le projet d'urbanisme et d'aménagement à Madagascar. L'aménagement à Madagascar est doté de plusieurs outils définis par le code de l'urbanisme. Ainsi, les différents dispositifs ci-après sont nécessaires pour réaliser un projet d'aménagement. Ces dispositifs sont variés selon la lourdeur de la procédure dans la réalisation du projet (procédure simple de construction, projet d'aménagement initié par les pouvoirs publics, etc.).

Cependant, force est de reconnaître que les outils existants pour aménager sont insuffisants. En effet, pour mener un projet d'aménagement d'ensemble la puissance publique manque d'outils permettant de réaliser une telle opération. En l'état actuel des outils existants (permis de construire, alignement, lotissement), la puissance publique ne peut pas mener un véritable urbanisme opérationnel. Son rôle se focalise sur l'urbanisme réglementaire. Ainsi, la mise en place des outils comme la ZAC (zone d'aménagement concertée) ou le PAE (programme d'aménagement d'ensemble) est incontournable. Ces outils favorisent la mobilisation de partenariats avec le privé, et notamment l'intégration de promoteurs immobiliers ou la participation des constructeurs (participation au financement des équipements publics) dans la réalisation d'un aménagement.

➤ Le permis de construire :

Le permis de construire est un outil très important pour maîtriser la prolifération anarchique des constructions et pour assurer l'extension harmonieuse des villes. Ainsi, tout projet de construction à usage d'habitation ou non, ainsi que les travaux mentionnés par la loi⁵⁹ dans une agglomération de plus de 2000 habitants suppose une autorisation préalable de construction sous peine de sanction. Cette obligation s'impose aux personnes privées comme aux personnes publiques (Etat, collectivité etc.) sauf pour les travaux fixés par un arrêté ministériel.

La délivrance d'un permis de construire relève en général de la compétence du maire, sauf dans certains cas mentionnés par le code de l'urbanisme⁶⁰. La demande de PC comprend les plans des travaux projetés, la notice descriptive et estimative des travaux projetés, l'arrêté d'autorisation (établissement classé) ou l'acte d'agrément (établissements industriels)⁶¹.

➤ L'autorisation d'alignement :

La construction édifiée sur le long de la voie publique est tenu de demander l'alignement et le nivellement de la voie publique. La demande d'alignement comporte le plan parcellaire délivré par le service topographique, le certificat de situation juridique par titre de propriété.

⁵⁹ Ordonnance n° 62-115 du 1^{er} octobre 1962 relative aux permis de construire des bâtiments et aux lotissements, Titre I.

⁶⁰ Article 111 du code de l'urbanisme et de l'habitat.

⁶¹ Article 2, Arrêté n° 3321 du 27 décembre 1963 fixant les modalités d'enregistrement des permis de construire.

➤ Le lotissement :

Le lotissement est une opération volontaire qui consiste à diviser en lots une ou plusieurs propriétés foncières en vue de la création d'habitations, de jardins ou d'établissements industriels ou commerciaux. La création ou le développement de lotissements est subordonnée à une autorisation délivrée par le ministère⁶². L'arrêté d'autorisation énonce les prescriptions auxquelles le lotisseur pour usage d'habitation doit se conformer. En outre, l'interdiction de construire (usage d'habitation, d'industrie, de commerce ou d'artisanat) doit être mentionnée à l'autorisation accordée au lotissement jardins. Le lotissement pour usage d'industrie et de commerce, mis à part l'autorisation préalable, est tenu de se conformer au plan d'urbanisme approuvé.

Le dossier de lotissement approuvé comporte : un plan (immatriculation et cadastral) de situation, un certificat de situation juridique, des plans faisant apparaître les lots prévus (espaces libres, espaces verts, voirie...), un programme de travaux à réaliser, un règlement fixant les règles et servitudes (imposé dans le lotissement), les conditions de réalisation par tranche (lotissement), le statut de l'association syndicale (copropriété)⁶³.

c) Les outils pour maîtriser le foncier

Maîtriser le foncier est crucial pour le développement harmonieux de la ville. A ce titre, les disponibilités foncières dans l'ensemble de la ville, la capacité de mobilisation de terrains du pouvoir public etc. sont autant d'exemples qui montrent le rôle de l'Etat en la matière. Toutefois, à Antananarivo la puissance publique ne remplit pas cette fonction⁶⁴. La gestion foncière est calamiteuse. La mobilisation des terrains pour un aménagement urbain pose un grand problème soit parce que l'outil pour constituer une réserve foncière est insuffisant⁶⁵, soit parce que la mobilisation des ressources financières destinées aux acquisitions foncières est rigide⁶⁶.

Le développement anarchique de la ville résulte en partie de la défaillance des pouvoirs publics en matière de gestion foncière. Mis à part des problèmes de sécurisation foncière sur lesquels l'action se focalise en général, l'intervention des pouvoirs publics intègre essentiellement la question foncière dans la réalisation de projets d'infrastructures routières. Il s'agit seulement de maîtriser les parcelles situées sur le tracé de projets d'infrastructures. L'aménagement foncier qui consiste à maîtriser tout le foncier concerné directement ou indirectement, par un projet de développement urbain (donc un aménagement d'ensemble) reste encore très loin de la pratique à Madagascar. C'est ainsi que l'urbanisation se concentre sur les abords des infrastructures routières. Cette particularité de l'urbanisation caractérise le paysage urbain dominant dans le développement d'Antananarivo⁶⁷.

⁶² Voir Ordonnance n° 62-115 du 1^{er} octobre 1962 relative aux permis de construire des bâtiments et aux lotissements, Titre II.

⁶³ Article 90 (Chapitre II) du code d'urbanisme.

⁶⁴ Comme l'agence d'urbanisme, l'agence foncière n'existe pas à Antananarivo.

⁶⁵ Il n'existe pas par exemple le DPU (droit de préemption urbain) des collectivités dans le texte malgache qui est pourtant essentiel pour les zones d'urbanisation futures (ZAU) mentionné dans le document d'urbanisme (PUDi).

⁶⁶ Dans une procédure d'expropriation, le comité d'évaluation fixe le prix d'acquisition des terrains dans la limite de budget alloué. Le prix est souvent indépendant du prix de marché rendant très difficile la négociation. De plus, le recours à cette procédure relève de la compétence de l'Etat. (Voir également PNH 2006. P.6).

⁶⁷ Le développement d'Antananarivo suit le long des routes nationales (RN1, RN2, RN3, RN4, RN7). On constate le même scénario de développement urbain dans les nouvelles infrastructures (By pass, Boulevard de l'Europe).

Les outils pour maîtriser le foncier comprennent l'expropriation pour utilité publique et le droit de préemption de l'Etat. La procédure d'expropriation est ordonnée lorsque l'Etat décrète une déclaration d'utilité publique (DUP) (voir le 2.2 ci-dessus). Par ailleurs, le droit de préemption de l'Etat est la priorité accordée à l'Etat en tant qu'acheteur au cas où il y a une mise en vente des terrains sur les parcelles frappées par cette procédure.

Tableau 9 : Outils de réalisation d'un aménagement à Antananarivo

Documents de planification	SNAT (schéma national d'aménagement du territoire) SRAT (schéma régional d'aménagement du territoire) PUDI (plan d'urbanisme directeur) PUDé (plan d'urbanisme détaillé) Plan Vert/Plan Bleu / ZPPAUP
Outils pour aménager	Permis de construire Autorisation d'alignement Lotissement
Outils pour maîtriser le foncier	Expropriation d'utilité publique Droit de préemption

4.4. Les acteurs dans le processus de valorisation : du terrain nu à l'immeuble bâti, multi-acteur et privatisation des plus values

i. Les différents acteurs intervenants dans le processus de valorisation

Du terrain nu à l'immeuble bâti, plusieurs acteurs interviennent directement ou indirectement dans la valorisation foncière. Dans le schéma classique des acteurs, ils sont composés de l'Etat (acteur public qui comprend plusieurs acteurs et plusieurs échelons décisionnels et techniques) ; des habitants et des acteurs privés (propriétaires, investisseurs, associations, entreprises, professionnels de l'immobilier, etc.). Comprendre les dynamiques de ces acteurs permettra de mieux analyser les différentes logiques (point de vue, rapport de pouvoir, présupposé, etc.) dans la création de valeur d'un terrain.

La chaîne de l'immobilier (les acteurs intervenants dans la création de valeurs d'un terrain), la politique d'aménagement de l'Etat (politique nationale, projet de ville, etc.), la formule de valorisation du terrain constituent les éléments pertinents pour mieux comprendre les dynamiques des acteurs dans la création des plus values foncières. Ce sont donc, les acteurs parties prenantes directes qui constituent le maillage principal de la création de valeurs foncières. Ils englobent le schéma classique cités ci-dessus. Il s'agit donc :

- d'une part, dans la chaîne de l'immobilier : les propriétaires, l'aménageur, le promoteur et l'investisseur ;
- d'autre part les politiques des pouvoirs publics en matière d'aménagement du territoire.

a. La chaîne de l'immobilier dans le contexte d'Antananarivo

Théoriquement, les quatre acteurs interviennent dans la chaîne, d'une manière indépendante selon leurs rôles dans le processus de valorisation d'un terrain. Dans la pratique, il peut y avoir un enchevêtrement et une superposition des rôles pour un acteur. Ainsi, la chaîne et les acteurs y afférents sont parfois en nombre plus restreint. En France par exemple, deux cas existent. La chaîne de l'immobilier classique qui englobe les quatre fonctions et la chaîne de l'immobilier dont plusieurs fonctions sont assurées par un acteur (aménageur/ promoteur, promoteur/investisseur...) ou par un acteur public et privé (le promoteur privé verse une participation à l'aménageur)⁶⁸.

Dans le contexte d'Antananarivo, la production immobilière en général ne suit pas la logique de cette chaîne de l'immobilier. Le logement qui constitue un indicateur de référence de différenciation économique, sociale et culturelle est construit différemment selon le type d'habitat. Ainsi, seul le type de logement « appartement ou une villa », apanage d'une petite minorité de la population, est conforme à la chaîne de l'immobilier dans la modalité de sa production.

Le type d'habitat « maison individuelle » et « pièces sans dépendances » domine le paysage de l'habitat à Antananarivo⁶⁹. La production de ce type d'habitat s'effectue par l'aide familiale⁷⁰ et l'appel au service des artisans constructeurs (Ce ne sont pas des professionnels du bâtiment, ils n'ont pas suivi de formation en BTP. Ils ont appris le métier sur le tas, de chantier en chantier. Ce sont eux qui font aussi la viabilisation au cas où le terrain n'est pas encore constructible).

En effet, deux schémas de la chaîne de l'immobilier existent selon ce contexte. Le type d'habitat « appartement et villa » respecte le schéma classique de la chaîne de l'immobilier. Cependant, à Antananarivo la chaîne se raccourcit : un seul acteur endosse soit la fonction aménageur/ promoteur soit investisseur/promoteur/aménageur. Tandis que pour le type d'habitat « maison individuelle ou pièces sans dépendances⁷¹ » le schéma est très différent : le processus de valorisation repose essentiellement sur les propriétaires.

⁶⁸ Le cas de Nexity par exemple, 1^{er} promoteur immobilier en France. Ce grand promoteur fait presque le métier d'aménageur, de promoteur, d'investisseur avec ces différentes filiales : Nexity ville et projets pour l'aménagement, la prise des participations majoritaires dans les réseaux d'agences immobilières (Century 21, Guy Hocquet), constitution d'un grand pôle immobilier avec le Crédit foncier (filiale de la caisse nationale des caisses d'épargne spécialisée dans l'immobilier). Les axes stratégiques de développement de ce groupe consistent à intégrer l'ensemble des métiers immobiliers.

Voir : Julie POLLARD. *Les grands promoteurs immobiliers français*. Métropolis/Flux. 2007/3-n°69, p94-108. [En ligne] <<http://www.cairn.info/revue-flux-2007-3-page-94.htm>>.

⁶⁹ Maison individuelle : logement indépendant, isolé sur une parcelle avec un minimum de confort et de sanitaires ; pièces sans dépendances : logement sans commodités ni WC, ni cuisine, ou dont le WC et la cuisine sont partagés avec les occupants d'autres logements voisins (souvent le WC qui est partagé). Voir : P.ANTOINE, P.BOCQUIER, F.ROUBAUD, N. RAZAFINDRATSIMA. *Biographie de trois générations dans l'agglomération d'Antananarivo*. CEPED n°11, Paris, Décembre 2000.

⁷⁰ Comme le proverbe Malagasy le dit : « Ny taon-trano tsy hefan'irery » (littéralement : on n'arrive pas à construire tout seul une maison, ce qui veut dire on a besoin de l'aide des autres en particulier la famille pour y arriver).

⁷¹ A Antananarivo, ce type d'habitat comprend : l'habitat traditionnel (25%), résidentiel (30%), diffus (12%), précaire (25%). UN Habitat. *Profil urbain de la ville d'Antananarivo* . Avril 2011

✓ **Acteur pour le type d'habitat « appartement et villa »**

Cas n°1 :



Groupe d'acteurs	Acteurs	Caractéristiques essentielles	Intérêt	Position / valorisation	Elément de stratégie
INSTITUTIONS	Etat (ministère de l'aménagement et de territoire)	Propriétaires des grands domaines et des terrains publics.	Aménagement du territoire (Produire des logements...)	-Définir la politique nationale de l'habitat et de l'aménagement. -Maître d'ouvrage	Mise à disposition de quelques terrains au SEIMAD pour la production des logements.
	Collectivités	Propriétaires des terrains communaux.	Développement de la ville.	Elaboration du document d'urbanisme (PUDI...).	Contrôle de la réglementation
PRIVE	SEIMAD	Aménageur/ Promoteur.	Produire de logements ou de terrains constructibles.	Maître d'ouvrage délégué.	Viabilisation de terrains, Production et vente de logements.
POPULATION	Propriétaires Usagers	Propriétaires des terrains.	Vente des terrains ou achat d'immeuble au meilleur prix.	Bénéficiaire de la valorisation.	Négociation de ventes des terrains (Expropriation, Droit de préemption...) ou de prix d'achat de l'immeuble.
Institution financière	Investisseur	Banque d'Investissement (Banque SHELTER Afrique, BFV-SG, BOA)	Rentabilité des investissements.	Bailleur, Bénéficiaire direct de la valorisation.	Saisir l'opportunité d'investissements en anticipant la politique de l'Etat.

SEIMAD (société d'équipement immobilier de Madagascar): a eu la charge de produire l'offre publique. C'est une société d'économie mixte qui regroupe à la fois les activités d'une agence foncière, d'aménageur et de promoteur. Toutefois, son offre reste inaccessible pour les ménages modestes. Les classes moyennes aisées constituent les bénéficiaires des logements construits par la SEIMAD. De plus, son offre est insuffisante (elle n'a pas dépassé le millier d'unités par an)⁷².

INVESTISSEUR : l'investisseur (banque d'investissements : SHELTER Afrique, BOA, SG...) qui préfinance la construction est différent du propriétaire final (investisseur usager). Il appuie financièrement la SEIMAD pour la transformation d'un capital (foncier) en une marchandise-logement en vue de la vendre, logement qui sera ensuite occupé ou mis en location par le nouveau propriétaire (investisseur usager). De par sa fonction via la SEIMAD, l'investisseur est indirectement le promoteur immobilier.

⁷² UN Habitat. Document de programme pays : Madagascar 2008-2009. PNH/Politique nationale de l'habitat-Aout 2006.

Cas n° 2 :



Groupe d'acteurs	Acteurs	Caractéristiques essentielles	Intérêt	Position / valorisation	Elément de stratégie
PRIVE	SOGECOA/GPE SIPROMAD (PACK IMMO)...	Aménageur/ Promoteur/ Investisseur.	Rentabilité des investissements ; Placement ...	- Opérateur pivot dans le processus de valorisation (MO, MOE, bailleur...). - Bénéficiaire direct de la valorisation.	Choisir le moment opportun pour acquérir les terrains à un prix rentable.
POPULATION	Propriétaire.	Propriétaires des terrains.	Vendre au meilleur prix les terrains.	- Détenteur du capital foncier. - Bénéficiaire indirect ou direct selon le cas.	Anticiper la hausse de prix.

Dans ce cas de figure, le métier de la promotion immobilière englobe toute la chaîne de l'immobilier (aménageur/promoteur/investisseur). Le propriétaire final (le promoteur immobilier) est distinct ou identique de l'usager final (location, occupation ou alternance des deux). Ce cas se présente dans la production légale de l'offre privée à Antananarivo.

En résumé, ces deux cas, qui nécessitent l'implication d'un promoteur professionnel dans l'opération immobilière sont marginaux à Antananarivo (environ 5% des logements du Grand Antananarivo⁷³). L'essor du développement de promoteur immobilier est lié à l'accroissement de la part des revenus des ménages allouée au logement⁷⁴. Or, l'insuffisance des revenus perçus par les Tananariviens⁷⁵ ne permet pas d'augmenter la part des revenus consacrée au logement. En outre, les dépenses de logement (loyer) augmentent plus vite que les salaires. Seule les classes moyennes aisées et plus ont le revenu suffisant et la capacité de recourir au service de promoteur immobilier.

Par ailleurs, le promoteur (son capital promotionnel) est le mieux rémunéré dans le processus de valorisation du terrain. Il prend le risque financier dans l'opération. Ainsi, il impose ses stratégies aux autres formes de capital (acteurs)⁷⁶ dans la production de logements.

D'autant plus que, comme on l'a vu précédemment, il y a une relation très forte entre le développement de la promotion immobilière et l'augmentation de la part des revenus allouée au logement. En effet, la part non négligeable de revenu consacrée au logement assure une rentabilité élevée aux capitaux privés investis à court terme dans le préfinancement de la construction⁷⁷.

⁷³ UN Habitat. Profil Urbain Antananarivo (avril 2011).

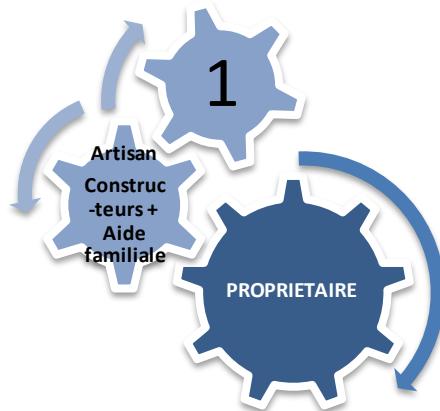
⁷⁴ C .TOPALOV (1973)

⁷⁵ Le SMIC à Madagascar est de 30 euros.

⁷⁶ Capital foncier (propriétaire des terrains), capital de prêt, entrepreneur. (Théorie « rent-gap » de N .SMITH)

⁷⁷ Formes de production de logement de TOPALOV et LIPIETZ.

✓ **Maison individuelle ou pièces sans dépendance :**



1 : valorisation

Dans ce processus, la production immobilière (valorisation du terrain) dépend en grande partie de la prise de décision et des opportunités d'investissements qui se présentent auprès des propriétaires. Ainsi, les propriétaires sont l'élément moteur fondamental dans la production de ce type d'habitat. L'investisseur, le propriétaire final et/ou l'usager final (propriétaire final distinct ou identique de l'usager final) sont un seul et le même acteur (on fait construire pour l'occuper par soi même ou pour le mettre en location). Ici la production de logement se fait par le « promoteur occupant » ou « promoteur bailleur ». Ces promoteurs ne sont pas professionnels. Ils sont dominants dans la production de logements à Antananarivo (environ 80 %).

Groupe d'acteurs	Acteurs	Caractéristiques essentielles	Intérêt	Position / valorisation	Elément de stratégie
PRIVE	Artisan constructeur.	Entrepreneur	Contrat bien Rémunéré.	Opérateur de la construction.	Bien négocié le contrat.
POPULATION	Propriétaire.	Propriétaires des terrains. « Promoteur-bailleur » ou « promoteur occupant ».	- Dynamisme du marché locatif. - Stabilité du coût de construction.	- Détenteur du capital foncier. - Bénéficiaire direct. - Maître d'ouvrage.	Anticiper la hausse du prix (loyer, coût de construction...) et saisir les opportunités favorables à la construction d'un logement.
	Famille.	Solidarité familiale.	Concept de « Fihavanana »	Aide à la réalisation de construction.	Don contre don.

b. La politique de la puissance publique en matière d'aménagement :

La décision de la puissance publique en matière d'aménagement du territoire (politique nationale) a une influence notable sur la valeur future d'un terrain. Les bases théoriques (voir chapitre 1) ont confirmé cet impact de la politique d'aménagement sur la valorisation d'un terrain. Mis à part la valorisation obtenue par la chaîne de l'immobilier dans la construction de logement, la politique d'aménagement rehausse la valeur future d'un terrain, notamment les terrains situés à proximité de projets d'infrastructures (routes, transport...) ou frappés par le changement de réglementation d'urbanisme (zone qui devient constructible, zone à urbaniser...).

Mais, dans le contexte d'Antananarivo, force est de constater que l'une des raisons de l'augmentation significative de la valeur des terrains est due à la réalisation de projets d'infrastructures. Le changement de réglementation d'urbanisme est souvent associé aux projets d'infrastructures⁷⁸. Par exemple, avant la construction du Boulevard de l'Europe, le prix de rizières situées à proximité est de 4 000 Ar/m². Après la réalisation du boulevard, le prix du m² a centuplé atteignant la somme de 400 000 Ar/m²⁷⁹.

ii. Le processus de valorisation : une privatisation des plus values au bénéfice du promoteur immobilier ou du promoteur-bailleur/promoteur-occupant.

La combinaison des différents maillons de la chaîne dans la création de valeur des terrains a permis de détecter la partie de la chaîne qui génère et profite les plus values foncières. On peut résumer par le schéma ci-après cette chaîne de valeur et la production des plus values foncières.

La constructibilité, la viabilité d'un terrain et l'obtention de permis de construire constituent l'étape déterminante de la valorisation d'un terrain. C'est dans ces trois étapes clés que le terrain commence à prendre de valeur et peut produire de la valeur ajoutée. La réalisation d'un projet futur de construction et la vente d'un terrain viabilisé dépendent de l'état d'avancement de la situation du terrain vis-à-vis de ces trois étapes. Un terrain qui n'est pas constructible et viabilisé n'obtient pas de permis de construire. Ce terrain est automatiquement de faible valeur.

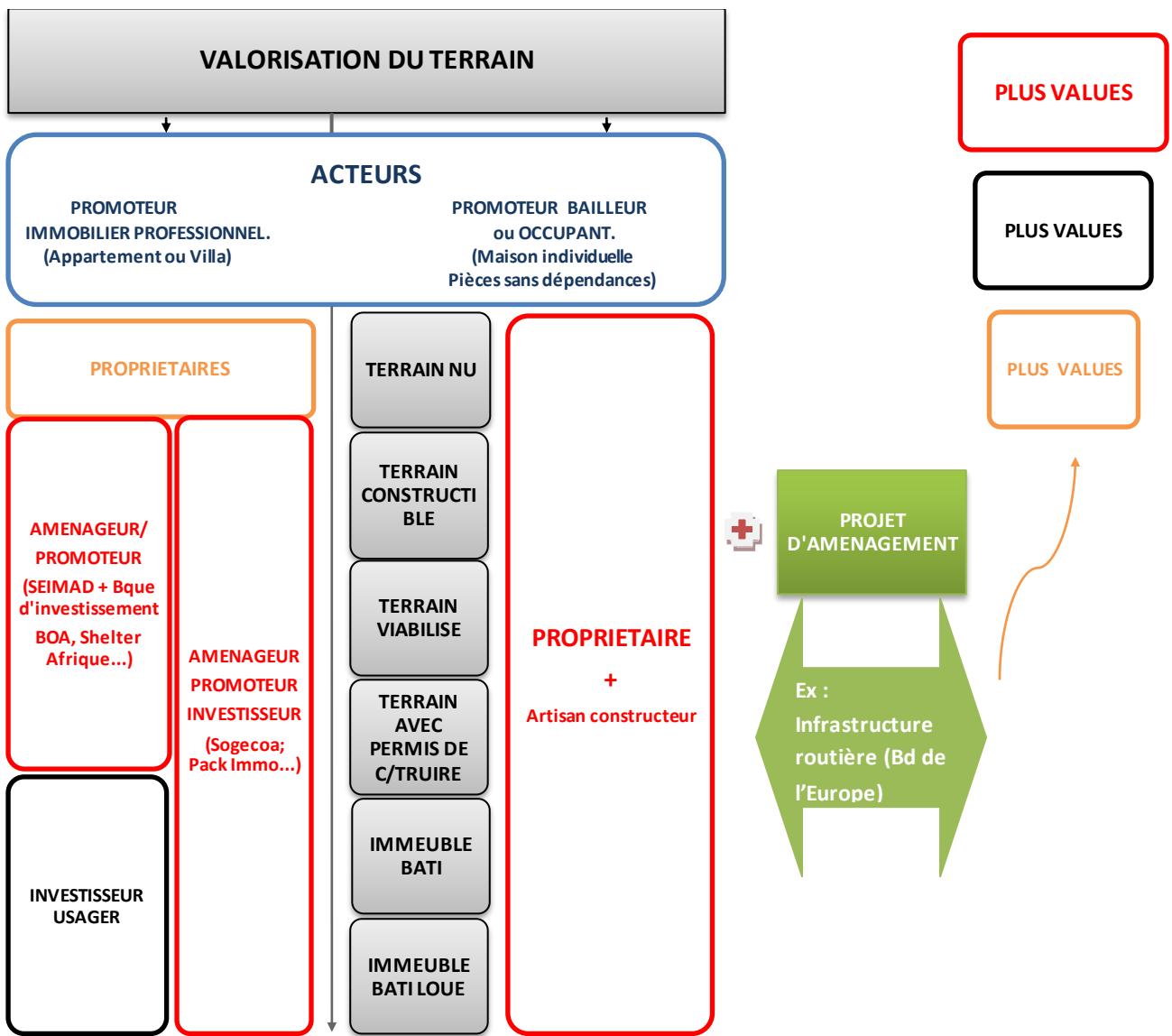
Par ailleurs, à côté de ces trois étapes clés de la valorisation d'un terrain, la réalisation d'un projet d'infrastructures (routes...) accroît beaucoup la valeur d'un terrain. Ainsi, les terrains constructibles situés à proximité (du premier plan au second plan) d'un projet d'infrastructure ont des plus-values foncières très importantes (voir ci-dessus). En analysant le résultat de la combinaison, on constate que les plus values sont au profit des promoteurs (immobilier/ bailleur, occupant).

Toutefois, on observe une hiérarchie des plus values (des plus grandes aux plus petites) selon les acteurs. Les aménageurs/promoteurs/investisseurs (SEIMAD/ SOGECOA...) récupèrent la plus importante des plus values foncières pour le type d'habitat « appartement ou villa ». Ensuite, les propriétaires (promoteur bailleur/occupant) encaissent une petite partie des plus values foncières pour le type d'habitat « maison individuelle ou pièces sans dépendances ». Et enfin, les investisseurs usagers et les propriétaires initiaux captent une petite partie des plus values.

⁷⁸ Dans le PUDi 2004, il est prévu une voie projetée dans la zone à restructurer, zone à urbaniser (ex : la restructuration du quartier d'*Andravoahangy-Tsena* : un projet de construction d'une voie a été prévue notamment le doublage de la RN2 (rue du 1^{ère} bataillon malgache), p.75-p.94.

⁷⁹ Entretien réalisé le 30/05/2011 avec le vice-président de fokontany Ankazomanga-Atsimo (M. RAZAKAMAHAROMANANA Honoré).

Figure 9 : Acteurs, Chaîne de valeur et répartition des plus values



Légende de la répartition des plus values par couleur :

- Grande plus value
- Moyenne plus value
- Petite plus value

Chapitre 5 L'application des techniques de récupération des PVF à Antananarivo

5.1. Analyse SWOT des trois scenarii :

Le contexte d'Antananarivo au regard des plus values foncières (cadre juridique, acteurs dans le processus de valorisation d'un terrain et répartition des plus values foncières, paysage foncier à Antananarivo, outils existants pour la réalisation d'un aménagement) permet d'analyser les forces et faiblesses, opportunités et menaces (FFOM) de chaque différente technique de récupération des plus values foncières.

i. La récupération des PVF par la vente aux enchères

On peut résumer par le tableau ci-après les FFOM de la technique de récupération des plus values foncières par la vente des terrains publics (communaux).

FORCES	FAIBLESSES
Conforme à la loi 94-008 (Article 36) relative à la vente des terrains et à la loi 2008-013 (gestion des domaines publics et privés). Information foncières fiables. Récupération directe des plus values.	Faiblesse des outils d'aménagement. Transparence des règles et procédures en matière de ventes aux enchères des terrains.
OPPORTUNITES	MENACES
L'existence de décret portant création d'une agence de réserve foncière (Décret 99-698). Opportunités de choix d'aménagement.	Technique très exposée à la corruption. Coût de remblai (redevance annuelle). Faible valeur des terrains situés dans les zones de restrictions des documents de planification.

Conditions de faisabilité :

Pour mettre en place cette technique à Antananarivo, plusieurs conditions sont indispensables, à savoir :

- ✓ La clarification des règles de contrôle et les procédures des ventes aux enchères des terrains, notamment l'étendue du pouvoir de décision du Maire en matière des ventes des terrains (Qui fixe le seuil minimum des prix ? les procédures ? etc.). Selon la loi, le Maire peut décider de mettre en vente les terrains communaux par délibération du conseil municipal (article 5/ décret 96-698 25/ 09 / 96 fixant attribution du Maire).
- ✓ L'information au grand public du résultat des opérations, notamment la publication des noms des personnes (physique ou morale) à qui les terrains ont été vendus, de l'utilisation des ressources collectées (bilan).

- ✓ Le renforcement des outils d'aménagement qui permet aux communes d'être un opérateur pivot d'aménagement (par exemple : la création de procédure PAE (programme d'aménagement d'ensemble) ; application de décret n° 99-698 notamment la création d'une agence de réserve foncière au niveau des collectivités prévues par ce décret).

ii. La récupération des PVF par l'achat anticipé et la revente des terrains

Le tableau suivant énumère les FFOM de la technique de récupération des plus values foncières par l'achat anticipé des terrains avant la réalisation des infrastructures et la revente de ces terrains après.

FORCES	FAIBLESSES
Le droit d'expropriation pour utilité publique. Le droit de préemption Maîtrise et organisation de l'urbanisation.	Procédures d'emprunt des collectivités nécessitant l'avis préalable de ministre de finances. Faible pouvoir des collectivités dans la procédure d'expropriation et dans le droit de préemption (décision du conseil de ministre). Nécessité d'une capacité financière suffisante pour lancer l'opération (achat des terrains). Faiblesse des outils d'aménagement. Insuffisance des acteurs publics d'aménagement.
OPPORTUNITES	MENACES
Renversement des tendances dans la production immobilière (promoteur professionnelle).	Coût de remblai (redevance annuelle). Exposé à de risques financiers (Opération très longue qui s'étale dans le temps).

Conditions de faisabilité :

Pour que cette technique soit applicable à Antananarivo il est indispensable de :

- ✓ clarifier les procédures d'emprunt des collectivités. Il s'agit de supprimer la condition qui consiste à avoir un avis préalable du Ministre des finances pour tous les emprunts contractés par les collectivités.
- ✓ assouplir les procédures d'expropriation pour les projets communaux. L'objectif est d'accorder une mesure d'exception (si le projet le justifie, caractère urgent pour l'intérêt général) aux communes afin qu'elles puissent prononcer la déclaration d'utilité publique, qui est la force génératrice de la procédure d'expropriation.

- ✓ renforcer les outils d'aménagement existants notamment l'institution d'une ZAC (zone d'aménagement concerté) qui n'existe pas dans le texte malgache. Cette procédure d'aménagement permettrait d'associer les acteurs privés au développement urbain.
- ✓ favoriser un véritable PPP, notamment l'intégration des promoteurs immobiliers dans toute la réflexion concernant le développement urbain.
- ✓ assurer la fiabilité de système d'informations foncières (sécurisation foncière, information sur les prix réels du marché foncier, notamment la mise en place d'une observation des prix de l'immobilier, qui pourrait être en collaboration avec les agences immobilières).

iii. La taxation des PVF : redevance

Pour la technique de redevance sur les plus values foncières, on peut résumer ainsi (tableau ci-après) les FFOM de cette technique :

FORCES	FAIBLESSES
<p>Redevance sur les plus values foncières (Titre IX Ordonnance 62-023).</p> <p>Récupération des plus values pour les infrastructures déjà réalisées.</p>	<p>Application de redevance seulement sur les plus values foncières dans le cadre de la procédure d'expropriation.</p> <p>Faible pouvoir des collectivités dans la création d'une ressource nouvelle (loi 94-007 article 23- 24-25).</p> <p>Faible maîtrise de développement urbain.</p> <p>Redevance collectée alimente la caisse de l'Etat (service domaine).</p> <p>Multiplication des acteurs concernés (Promoteur, propriétaires...) rendent difficile l'évaluation juste des plus values foncières.</p> <p>Alourdi les charges supportées par les propriétaires (IPVI + PVF).</p>
OPPORTUNITES	MENACES
<p>Présence de documents de planification (possibilité d'intégration de l'opération en amont de tous les projets d'infrastructures).</p>	<p>Risque de figer le marché foncier (anticipation de la hausse de prix ou spéulation).</p> <p>Nécessite une forte capacité de recouvrement de la municipalité.</p> <p>Mesure contraignante et impopulaire.</p>

Conditions de faisabilité :

L'application de cette technique à Antananarivo pour qu'elle soit efficace requiert le respect des conditions suivantes :

- ✓ Application du texte de loi sur la redevance sur les plus values foncières (TITRE IX ordonnance 62-023). Ce texte n'a pas été appliqué malgré promulgation.
- ✓ Fiabilité de systèmes d'informations foncières. La mise en place d'une redevance sur les plus values foncières exige une information fiable des parcelles concernées. On ne peut ni collecter ni évaluer la redevance sans cette information.
- ✓ Elargissement de la compétence des collectivités en matière de création de ressources nouvelles. Selon le texte régissant le budget des collectivités, elles ne peuvent pas créer de ressources nouvelles en dehors des ressources définies par la loi de finance. Dans ce registre, l'objectif est de créer une redevance communale sur les plus values foncières pour le projet émanant des collectivités.
- ✓ Transfert des produits de la redevance à la caisse de la collectivité (total ou partiel) au cas où le recouvrement de cette redevance reste une prérogative de l'Etat.
- ✓ Renforcement des capacités techniques des agents communaux notamment en matière d'évaluation des plus values foncières. Cette réflexion devrait être intégrée dans l'éventuelle extension du PNF (programme national foncier) sur le foncier urbain. Ce serait l'une des missions fondamentales du guichet foncier urbain.

5.2. Les scenarii d'application des techniques de récupération des plus values foncières

L'analyse FFOM a permis d'établir les conditions de faisabilité d'application de la technique de récupération des plus values foncières. A partir de cette analyse, on peut déduire trois scénarios d'application de la technique de récupération des plus values foncières à Antananarivo.

✓ Approche « laisser faire » :

Dans cette approche, on reste dans le statu quo. C'est-à-dire que les pouvoirs publics (collectivités ou l'Etat) ne récupèrent pas les plus values. Ils laissent le privé, notamment les promoteurs et les investisseurs, capter l'augmentation des valeurs des terrains due à l'action des pouvoirs publics. Dans cette optique, non seulement le développement urbain n'est pas maîtrisé, mais surtout, les collectivités ou l'Etat sont privées des ressources considérables qui sont pourtant vitales pour le développement de la ville, à savoir le financement des investissements en infrastructure que ce soit pour améliorer l'existant ou pour de nouvelles infrastructures.

En effet, en restant dans la situation actuelle « non récupération des plus values foncières », les collectivités et l'Etat mettent en péril le développement de Madagascar. Parce qu'Antananarivo qui est le cœur de l'économie du pays (42% du PIB de Madagascar) ne peut pas rattraper ce retard en infrastructures et ne sera pas préparé à accueillir l'augmentation de sa population (doubler d'ici 2030) et à améliorer son attractivité et son dynamisme. La ville pourrait devenir un immense bidonville repoussant. En outre, on favorise le marché foncier informel qui pénalise les ménages à revenus modestes. La spéculation foncière gagne du terrain parce que les grands propriétaires qui

appartiennent en majorité à des riches promoteurs et investisseurs « karana »⁸⁰ dont les terrains sont situés sur des zones d'implantation des infrastructures feront le marché.

✓ Approche « volontariste » :

Les pouvoirs publics (Collectivités ou Etat) prennent l'initiative de récupération des plus values foncières par la taxation dans ce scénario. Ils utilisent leurs prérogatives notamment, la violence légitime de lever une taxe. Dans cette optique, la puissance publique récupère les plus values foncières en appliquant le texte de loi sur la redevance des plus values foncières (TITRE IX Ordonnance 62-023). Ainsi, l'Etat recouvre l'augmentation des valeurs des terrains (plus de 30%) situés sur les nouvelles infrastructures en déduisant les 30% mentionnés par le texte (mode de calcul).

Certes, l'application de cette technique est conforme à la loi. Il suffit d'utiliser le texte de loi pour que cette technique soit en marche. Cependant, on observe qu'une telle mesure est toujours contraignante. La taxe reste impopulaire. Sa mise en place pourrait se heurter à une forte contestation populaire. D'autant plus que dans le contexte de crise actuel où l'économie est ralentie⁸¹, une nouvelle taxation n'est pas opportune. Elle pourrait être contre productive. Elle risque d'induire une charge en plus pour la puissance publique dans la mesure où les recettes attendues pourraient être inférieures au coût de recouvrement (faible capacité à payer des petits propriétaires, faible capacité de recouvrement des pouvoirs publics, etc.⁸²).

Mais, elle pourrait être efficace, à condition que les pouvoirs publics commencent d'abord par taxer les grands propriétaires (promoteurs et investisseurs) situés sur les nouvelles infrastructures qui engrangent la plus value. Par ailleurs, il devrait y avoir un transfert de compétences afin que la commune soit bénéficiaire de cette manne financière (transfert de compétence en matière de collecte ou affectation de ressource). En tout état de cause, l'application de cette technique requiert une volonté politique et un courage politique de la part des décideurs. Cette technique est délicate mais les décideurs pourraient bénéficier de l'économie politique engendrée par une telle mesure (ressource : pour des leviers d'action ; infrastructure : pour une réalisation ; crédibilité et légitimité : pour la capacité à mobiliser et à appliquer la loi pour l'intérêt général) à condition qu'on utilise à bon escient la technique (concertation, transparence, exemplarité, etc.).

⁸⁰ Malgache d'origine indo-pakistanaise, comme c'est le cas de projet bretelle By Pass ou rocade nord Massay.

⁸¹ Vonjy RADASIMALALA. Les nations Unies dénoncent une catastrophe : une augmentation de la pauvreté accentuée par la crise. <<http://www.lexpressmada.com/4951/pauvrete-madagascar/24723-les-nations-unies-denoncent-une-catastrophe.html>> Express de Madagascar le 24/06/2011.

Judicaëlle SARAELA. Tous les feux au rouge : Le regroupement des opérateurs malgaches (FIVMPAMA) fait un état critique de tous les secteurs économiques à Madagascar. Le pire est à craindre.

<<http://www.lexpressmada.com/4951/conjoncture-madagascar/24720-tous-les-feux-au-rouge.html>> Express de Madagascar le 24/06/2011.

⁸² A l'instar de l'impôt foncier (IFPB), les taux de recouvrement sont très faibles (28% en 2008). (Voir : Rapport BM sur le défi urbain à Madagascar, Mars 2011 ; Rapport UN HABITAT sur le profil urbain d'Antananarivo, Avril 2011).

✓ **Approche« réaliste » :**

Le scénario le plus réaliste à appliquer compte tenu du contexte d'Antananarivo au regard de ces techniques et du contexte politique et économique de Madagascar (crise politique, finance publique limitée...) en général, est la technique de récupération des plus values par la vente des terrains publics et par l'achat anticipé et revente des terrains. L'objectif est de combiner les deux techniques. Il s'agit de constituer un fonds de départ par la vente des terrains publics et que la technique de l'achat anticipé et revente des terrains prenne le relais de l'opération. Parce que malgré la possibilité d'emprunts des collectivités (selon la loi 94-005), la procédure à suivre reste compliquée et la commune n'est pas bancable, compte tenu de l'état des dettes financières de la CUA (Commune urbaine d'Antananarivo) et des taux d'intérêt très élevés⁸³ . Par cette combinaison on limite le gaspillage des terrains publics.

- Vente des terrains publics :

Cette technique est la plus facile à mettre en œuvre. Les pouvoirs publics, propriétaires des terrains, maîtrisent le foncier. Ils possèdent des informations fiables sur les parcelles concernées. La technique procure des ressources immédiates pour la puissance publique et une plus grande maîtrise du développement urbain (ventes des terrains accompagnées d'un cahier des charges strictes sur l'aménagement). La réussite de l'opération nécessite la prise en compte des conditions de faisabilité mentionnées dans l'analyse FFOM de cette technique.

Toutefois, la solution de facilité que cette technique engendre pourrait amener à la dilapidation des terrains publics, au cas où l'utilisation des ressources collectées n'est pas bien réfléchie en amont. On court le risque de financer le fonctionnement au détriment des investissements. D'autant plus que cette technique est irréversible. En effet, l'irréversibilité de l'opération implique un bon choix d'investissements au bénéfice du développement urbain, afin que le cercle vertueux des investissements soit en marche.

Dans cette optique, la technique de ventes de terrains sert d'abord à constituer le fonds de départ pour les collectivités. La technique d'achat anticipé et revente des terrains prend le relais. Les plus values générées par cette technique serviront à financer d'autres infrastructures et ainsi de suite : « c'est le cercle vertueux de la récupération des plus values foncières ».

- Achat anticipé et revente des terrains :

Cette technique qui prend le relais de l'opération consiste à impliquer davantage les privés (promoteurs, investisseurs...) dans la réalisation d'un projet d'aménagement d'ensemble (aménagement et infrastructure). Par cette technique, on intègre les promoteurs immobiliers dans toute réflexion de développement urbain. Les promoteurs bâissent ou restructurent la ville avec les différentes panoplies des cahiers des charges (% logement social, espace vert...) ; la commune construit les infrastructures. Ainsi, les pouvoirs publics (la commune) ont beaucoup plus de pouvoir dans la maîtrise de l'urbanisation.

Cependant, il faut tenir compte des conditions de faisabilité énumérées dans l'analyse FFOM de cette technique. A ce titre, la mise en place de la procédure de la ZAC est impérative. C'est un outil

⁸³Taux d'intérêt aux alentours de 10% à 17% suivant la solvabilité des dents.

incontournable pour mener une opération qui associe le public avec le privé et promeut la concertation avec les citoyens.

Le transfert de compétence aux collectivités pour prononcer la déclaration d'utilité publique des terrains dans le cadre d'une procédure d'expropriation en vue d'un projet d'aménagement est important à terme. La commune aurait des ressources suffisantes générées par la vente des terrains. L'absence de ce transfert ne serait pas très contraignante pour l'opération dans l'immédiat. Ce transfert de compétences permettrait d'aider la commune dans la négociation des prix.

Tableau n° 10 : Synthèse des scénarii

Scenarii	Approche « Laisser Faire »	Approche « Volontariste »	Approche « Réaliste »
Technique utilisée	Statuquo	Redevance sur les plus values foncières.	Vente des terrains publics/ Achat anticipé et revente des terrains.
Indication	Rester dans la situation actuelle	<ul style="list-style-type: none"> -Appliquer le TITRE IX de l'ordonnance 62-023. - Affectation des recettes aux bénéfices des collectivités. 	<ul style="list-style-type: none"> -Combinaison des deux techniques (vente des terrains d'abord pour constituer un fonds de départ et application de la technique d'achat anticipé et revente ensuite). -Mise en place de la procédure ZAC. -Partenariat public privé notamment avec les promoteurs immobiliers.

5.3. Les potentiels d'utilisation de la technique de récupération des plus values foncières à Antananarivo

Plusieurs sites pourraient faire l'objet de cette technique à Antananarivo. Son potentiel est très important. La récupération des plus values foncières sur ce potentiel semble le seul outil qui permettra à la ville de drainer les ressources financières conséquentes dont elle a besoin pour financer le retard accumulé en investissement en nouvelles infrastructures et l'amélioration de l'existant. Les zones où cette technique pourrait s'appliquer à Antananarivo sont, entre autres, les patrimoines communaux (les patrimoines immobiliers : terrains, immeubles) ; les infrastructures routières déjà réalisées (Boulevard de l'Europe, Boulevard Marais Masay) ; les projets d'infrastructures futurs ; les terrains appartenant à l'Etat mais situés dans la circonscription de la CUA.

i) Les patrimoines communaux

La ville d'Antananarivo possède un patrimoine foncier colossal. Cependant, force est de constater que ce patrimoine communal est mal géré. D'abord, la commune ne maîtrise pas ce patrimoine. Parmi les terrains appartenant aux communes, seuls 7% environ de ces terrains sont localisés (100 terrains sur 1440 terrains existants)⁸⁴. La commune connaît simplement l'existence de ces terrains. Mais, elle est incapable de situer la localisation exacte de ces terrains⁸⁵. Il n'existe pas de carte du patrimoine foncier de la commune. La majeure partie de ces terrains fait l'objet d'une occupation illicite, faute de contrôle et de l'inexploitation de ces domaines. Ces actifs potentiels restent par conséquent des actifs dormants. Cette situation engendre un coût très important lors de la réappropriation de ces terrains par la commune, notamment des coûts sociaux (en cas de politique de déguerpissement), des coûts d'aménagements (en cas de cession à l'amiable), etc. Parce que dans cette occupation illicite, il y a des constructions en dur, des habitats précaires, etc.

Le manque de moyens (capital humain, financier, matériel...)⁸⁶ alloué au service du patrimoine et du foncier (SPF) est criant. En effet, seules cinq personnes travaillent au sein de ce service. Parmi ces cinq personnes, seul le chef de service a un certain niveau de compétence dans la gestion foncière et le patrimoine. Le reste du personnel a appris le métier sur le tas. En dépit de la volonté des ces agents à apprendre et à progresser dans le métier, on observe toutefois des lacunes liées au niveau de compétences. Ainsi, vu l'immensité des travaux qui attendent le SPF, le chef de service gère parfois l'ensemble des tâches (suivi administratif, descente sur terrain, etc.).

De plus, par manque de moyens, il arrive souvent que le Chef de service ou un simple agent règlent sur leurs revenus certaines charges nécessaires pour faire fonctionner le service et accomplir leur mission (par exemple : pour faire des photocopies, pour la descente sur le terrain, pour les frais administratifs à payer dans le service de domaine)⁸⁷. Pourtant, le SPF est un service stratégique pour le développement de la Ville. Compte tenu de ressources financières potentiels (avec la captation des plus values foncières bien évidemment), et à condition que ces revenus soient bien gérés, ce service (SPF) mériterait d'être renforcé en termes de moyens et de compétences.

⁸⁴ Sommier de patrimoines communaux.

⁸⁵ On a essayé de localiser certains terrains des communes (voir carte des terrains communaux). Pour localiser 14 terrains (juste une localisation sans repérage de la limitation des parcelles), on était 4 personnes à le faire (un chauffeur, un géométrien pour le repérage par GPS, un agent de la commune, une personne pour le recueil de toutes les informations...). Il nous a fallu 2 jours pour réaliser la localisation. Ainsi, dans l'état actuel de nombreux des agents au sein de service patrimoine (SPF) et de moyens existants (sans GPS..) la localisation de ces terrains ne se fera pas même en 2 ans. En outre, si on tient compte encore le temps nécessaire pour la vérification au sein de service de domaine (l'exemple prise est déjà vérifié auprès du service de domaine par les agents communaux), le délai et la charge du travail sont longs et lourds. (Voir Carte Patrimoine en annexe)

⁸⁶ Il n'y a qu'un seul ordinateur au sein de ce service dont cet ordinateur même est destiné à l'ensemble des agents de la DPDU (Direction de patrimoine et de développement urbain). Les agents fassent une rotation dans l'utilisation de cet outil suivant les besoins et l'urgence des affaires à traiter. Ainsi, le recours à une vieille machine à écrire est largement utilisé dans la conservation des documents.

⁸⁷ Résultat de l'entretien avec le chef de service de patrimoine et foncier (SPF) au sein de la CUA, et de l'observation sur terrain.

Tableau n° 11 : TERRAINS COMMUNAUX

TOTAL	TERRAINS nus	TERRAINS Bâtis	Autres (routes/ruelles...)
1440 terrains	166	184	1090
1.579 358 m² (non inclus Autres)	781. 424 m ²	797.934 m ²	-

Source : Sommier/Patrimoine Communal. SPF/CUA.

➤ ***Estimation de montants concernés***

Pour donner une idée du potentiel de ressources financières que le patrimoine communal pourrait engendrer, on obtient le résultat suivant :

Pour donner un ordre d'idée :

Exemple Terrains nus : Prix m² 400 000 Ariary (prix de référence sur le Bd de l'Europe.

Ainsi, avec 781 424 m², on aurait environ 312 milliards d'Ariary.

A noter qu'il ne s'agit bien évidemment pas de tout vendre. Il y des sites que la commune ne pourra jamais vendre, d'autres sont des sites stratégiques (Lac Anosy, Hôtel de ville, etc.) pour la CUA. Mais, certains terrains, à l'image de la rizière municipale d'Androhibe, constituent un potentiel énorme.

➤ ***La rizière municipale d'Androhibe***

Contexte de la rizière :

La rizière municipale d'Androhibe dénommée « Anne MARIE II » appartenant à la commune permet de réaliser diverses activités agricoles (riziculture, cultures maraîchères...). La rizière a une superficie d'environ 15 ha. En 2007, elle servait de vitrine rizicole pour la commune. Le résultat de ce projet n'a cependant pas été à la hauteur de l'objectif fixé. L'exploitation de la rizière a été



par la suite confiée aux riverains. Toutefois, le nombre important des riverains sélectionnés pour l'exploitation a conduit à une réduction de la productivité. Au final, on arrive à des exploitations de petite taille (- 1ha), à une prédominance de mode de culture ancestrale. A cela s'ajoute, les difficultés liées à la gestion de l'eau (inondation quasi-permanente d'une partie des rizières), les conflits entre

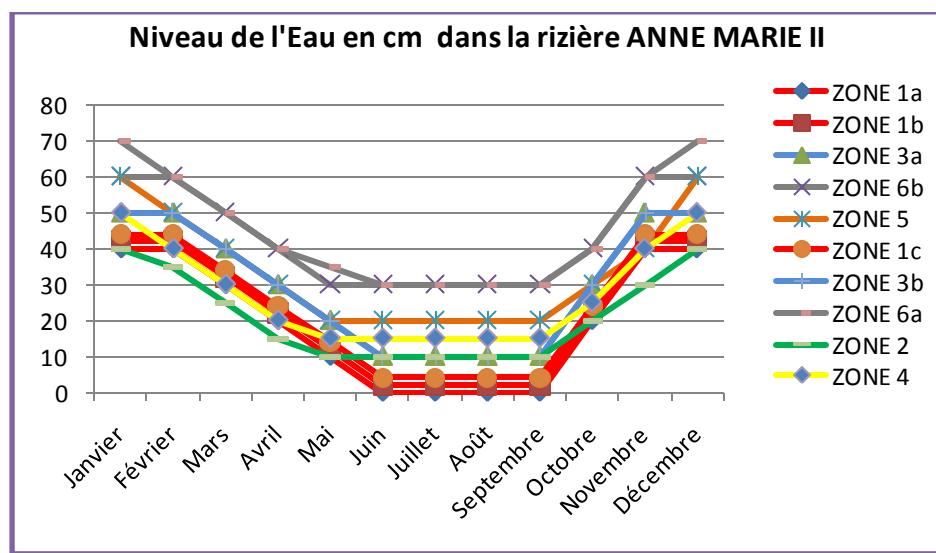
les exploitants eux même et avec la CUA (notamment avec les coopératives qui occupent les terrains illicitement et refusent la coopération avec la commune).

Face à ces difficultés, la Commune a relancé la négociation et a procédé à une nouvelle répartition des parcelles afin d'améliorer le rendement, non seulement pour l'augmentation de niveau de vie des riverains, mais aussi pour approvisionner les cantines scolaires des écoles primaires publiques et le centre social. La rizière a fait l'objet d'une répartition des parcelles plus grande (voir carte ci-après). Toutefois, cette tentative a été échouée. Beaucoup d'exploitants (39 sur 112 exploitants)

n'ont pas livré la part de production destinée à la CUA (les exploitants sont tenus de donner 25% de leur production à la CUA selon le contrat.). En même temps, la qualité des sols (sols tourbeux) n'est pas vraiment compatible avec la culture de riz. Le rendement n'a pas augmenté et les conflits restent permanents, arrivant jusqu'au règlement de l'affaire devant le tribunal terrien. Actuellement, la Commune a eu gain de cause.



Figure 10: Répartition parcellaire du terrain (SOURCE : DEVEAU /CUA)



Source : DEVEAU/CUA.

C'est dans ce contexte que la réflexion sur l'optimisation de l'exploitation de ces terrains est apparue. A ce titre, l'éventuelle récupération des plus values foncières, notamment l'application de la technique de récupération des plus values foncières par la vente des terrains sur ce domaine de la CUA constitue une des pistes de réflexion. Les terrains sont situés dans de zone résidentielle du nord de la ville (proximité avec la zone résidentielle d'Ivandry). Un grand projet immobilier qui associe logement social, résidentiel et espace vert pourrait être construit sur ce terrain. Le projet consisterait à aménager les terrains. Cependant avant de lancer dans une telle opération, il faut faire une étude hydraulique approfondie, notamment sur la possibilité de remblaiement de ce site. D'après, le responsable de l'APIPA ce site est situé dans le fond de vallée de l'Est. Il joue un rôle très important pour le drainage de la vallée de l'Est⁸⁸. Son remblaiement pourrait entraîner la création d'un lac réservoir artificiel en amont de ce site. Il faudrait donc que le remblaiement ne soit pas total afin que le drainage de l'eau fonctionne.

Enjeux de l'aménagement de ce site

La rizière municipale d'Androhibe est située dans la partie Nord d'Antananarivo, une zone à urbaniser (PUDi 2004). Son implantation est à proximité du futur pôle de développement de Sabotsy Namehana. Plusieurs voies sont projetées dans cette zone, notamment le Grand Boulevard en liaison directe avec l'aéroport d'Ivato via Laniera et Sabotsy Namehana, les axes primaires et secondaires de dégagement (voie primaire reliant Ilafy à Ambodimita). En outre, un pôle universitaire (Ecole Nationale d'Administration, Collège Paul Minault...), un centre d'affaire (négocie, service : Assist Building), le projet de complexe culturel d'Antsonjombe, la zone résidentielle d'Ivandry sont implantés à proximité de ce site.

Figure 11 : Situation de la rizière municipale face aux enjeux futurs de développement



⁸⁸ Entretien avec Mme La Directrice de l'APIPA (Autorité de prévention de l'inondation de la plaine d'Antananarivo).

Par ailleurs, on constate que les équipements sportifs, les centres de loisirs et culturels sont concentrés dans la partie sud de la CUA (1^{er}, 2^e arrondissement...). Ainsi, la création de nouvelles centralités urbaines et de pôles de développement au Nord de la ville sont nécessaire pour le développement d'Antananarivo. En effet, l'aménagement de ce site devrait intégrer ces paramètres, notamment le renforcement à la fois de la vocation de pôle de développement, à savoir la mise en place de pôle de compétitivité (centre de recherche et développement en informatique et incubateur technologique), et à la fois la vocation culturelle et résidentielle de ce site. D'autant plus que son implantation s'inscrit dans la continuité de l'ancrage des activités tertiaires au Nord-Ouest d'Antananarivo, de zones résidentielles et de la répartition des centres de loisirs et culturels. En outre, le futur projet de Grand Boulevard (Ivato- Sabotsy Namehana) renforce l'ouverture et l'accessibilité à l'international de cet endroit.

Estimation de montants qui pourraient être générés par l'opération (en ordre de grandeur)

Avec 15 ha, on pourrait évaluer à environ 60 milliards Ar la somme que la commune pourrait drainer grâce à cette opération. Cette somme reste toutefois une somme brute. La somme nette est d'environ 51 milliards d'Ariary (selon les informations recueillies auprès de professionnel⁸⁹, la charge foncière ne doit pas dépasser le 15% dans une telle opération. Cette indication mérite toutefois d'être approfondie, compte tenu de la nécessité d'une étude hydraulique plus fine sur ce terrain).

Mode de calcul :

PRIX DE VENTE (PV)	SU. PV	Montant Brut
400.000 Ar le m ²	150.000 m ² X 400.000 Ar	60 milliards d'Ar
-CHARGE FONCIERE (15% du PV en m ²)		
60.000 Ar/m ²	150 000 m ² X 60.000 Ar	9 milliards d'Ar
		Montant net
		51 milliards d'Ar

Avantages de la commune sur cette opération :

- Obtention de leviers financiers plus conséquents qui pourraient être destinés à financer la restructuration des quartiers et/ou le financement des investissements en infrastructure routière prévus par le PUDi (2004).
- Création de nouvelles centralités urbaines et de pôles de développement dans le nord (cahier de charges de la vente des terrains).
- Construction de logements sociaux (Cahier de charges de la vente des terrains).

⁸⁹ SCP, maître d'ouvrage de la Tour Orange (entretien). Le prix de vente fait référence au prix de m² actuel sur le Boulevard de l'Europe.

ii) Les grands projets d'infrastructures réalisés :

Ce sont les infrastructures routières récemment construites. Il s'agit des routes de contournement pour désengorger le centre ville à savoir : le By Pass, une route qui relie la route nationale Est (RN2) à la route nationale Sud (RN7), le Boulevard Marais Massay (Nord) qui va s'inscrire dans le projet de construction d'une rocade à Antananarivo, le Boulevard de l'Europe (un boulevard de contournement qui relie le Sud au Nord- Ouest).

Les terrains situés à proximité de ces infrastructures (1^{er} plan ou 2nd plan) ont tous connu une augmentation de leur valeur. Un terrain qui vaut 4000 Ar le m² avant la réalisation des infrastructures, est actuellement vendu à 400 000 Ar le m². La plus value foncière est donc cent fois plus. En outre, en l'absence d'un aménagement d'ensemble, on constate que l'urbanisation se développe le long de ces infrastructures. Ainsi, si les pouvoirs publics ne prennent pas de mesures adéquates notamment l'aménagement d'ensemble des terrains à proximité, ces infrastructures perdront leur fonction de contournement et de désengorgement, dans la mesure où l'accès au front d'urbanisation se fait uniquement à partir de ces routes : une seule route au milieu d'un agglomérat. Il y aura donc une saturation de ces routes dans le futur si on ne résout pas le problème dès maintenant.

Par ailleurs, l'application de la redevance sur les plus values foncières ou de l'achat et revente ex-post constituent les techniques les plus adéquates pour récupérer les PVF de ces infrastructures déjà réalisées. Dans la première démarche, on cible en premier lieu les investisseurs promoteurs qui ont spéculé sur ces terrains⁹⁰.

✓ Le futur PUDé (Plan d'urbanisme détaillé) Bretelle By Pass :

La bretelle d'Ankadimbaoka qui permet de relier le By pass à la route menant vers le nord-ouest (Bd de l'Europe, route digue) et le centre ville a fait l'objet d'un plan d'urbanisme détaillé. En effet, les prescriptions d'urbanisme (habitat, activités, site d'équipements, zone naturelle) sont très précises à cet endroit. A ce titre, la construction verticale est favorisée avec gabarit et emprise du sol prédéfinis (immeuble de 4 à 5 étages) surtout pour les zones d'activités tertiaires.

Par ailleurs, on remarque que sur les 25ha de ce PUDé bretelle By Pass, un seul promoteur détient un tiers des terrains (environ 10ha). La majeure partie des terrains appartient aux promoteurs. Les plus values foncières sont donc récupérées



Figure 12 : Carte PUDé Bretelle d'Ankadimbaoka (By Pass). (SOURCE: Cabinet HES SUISSE RAFANOHARANTSOA)

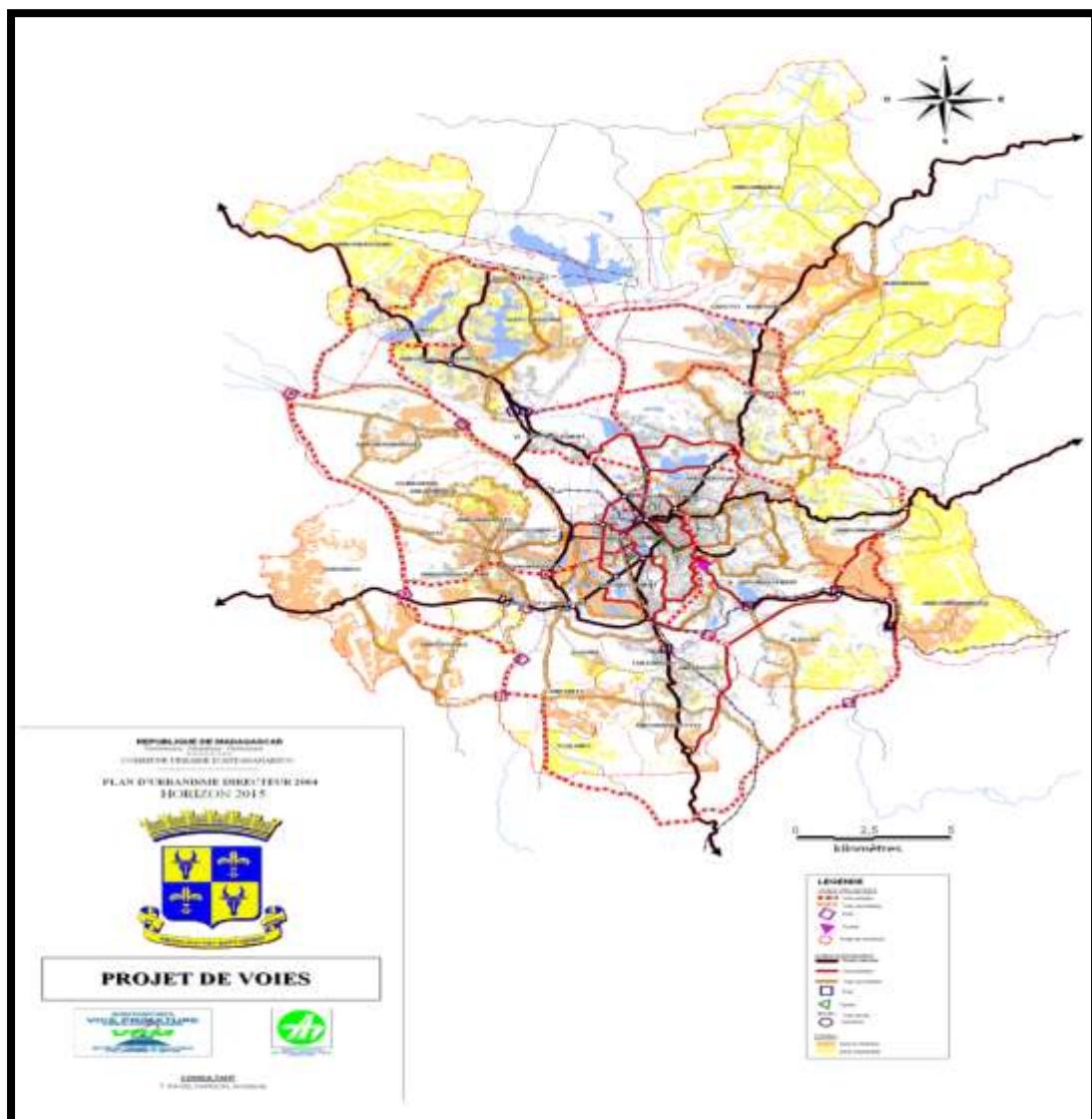
⁹⁰ On observe que des promoteurs ont une information (Pass). (SOURCE: Cabinet HES SUISSE RAFANOHARANTSOA) achètent en amont les terrains à moindre coût et misent beaucoup sur l'augmentation future de la valeur des terrains avec la réalisation des infrastructures. Par exemple, un même promoteur possède une grande propriété située à côté du tracé du future Rocade Nord-Est (suite du bd Masay) et côté de la bretelle By pass.

entièrement par le privé. On estime à peu près une centaine milliard d'Ariary des plus values (250 000 m² x 400 000 Ar). Une seule personne empoche environ 40 milliard d'Ariary (100 000 m² x 400 000 Ar).

iii) Les grands projets d'infrastructures futurs :

Les potentiels d'utilisation des techniques des récupérations des plus values foncières ne sont pas ponctuels. Ce sont des capacités à grande échelle si on se réfère aux projets futurs mentionnés par le PUDi (voir carte ci-après). Il s'agit donc d'une source de financement pérenne des investissements en infrastructure. En effet, le levier d'action existe pour le développement d'Antananarivo. C'est aux décideurs politiques de l'utiliser à bon escient ou de l'ignorer totalement. Cette technique montre, toutefois, avec l'exemple de certains pays en développement (devenus maintenant des pays émergents) que la technique n'est pas une illusoire mais c'est une réalité qui a produit des résultats. Cela a permis d'une certaine manière de favoriser le développement (économique, social) de ces pays.

Figure 13 : Carte des voies projetées PUDI Horizon 2015



5.4. Les impératifs pour la mise en place de la technique de récupération des PVF à Antananarivo.

La faisabilité d'application de la technique de récupération des plus values foncières à fait ressortir trois mesures incontournables à mettre en place à Antananarivo avant de se lancer dans l'utilisation de cette technique. Il s'agit notamment de la bonne gouvernance, de la définition des stratégies de gestion foncière et de l'utilisation des ressources collectées pour l'investissement.

iii) La bonne gouvernance :

Les sommes générées par cette technique seront très importantes. La mise en place des mesures qui instaurent la bonne gouvernance est inéluctable. A ce titre, la CUA avec l'appui de l'Etat doit prendre des mesures concrètes qui garantissent la bonne gouvernance à savoir :

Transparence et Redevabilité

La pratique de compte rendu et de la concertation dans la définition des politiques communales (actions mises en œuvre, bilan et résultat, choix des politiques, etc.) demeurent une pratique qui n'est pas aisée dans la conduite des politiques publiques au sein de la CUA voire au niveau de l'Etat central. Cependant, des efforts notamment la mise à disposition de certaines informations par la publication au grand public sont constatés (publication de résultat annuel lors de vote de budget pendant l'assemblée des conseils municipaux). Mais, ces efforts s'avèrent très faible et revêtent beaucoup d'anomalies.

Premièrement, cette publication (sur le site internet) reste inaccessible pour la majorité de la population. Seulement une poignée des gens, notamment ceux qui disposent d'une connexion à internet peuvent consulter certaines informations sur les actions menées par la CUA. En outre, les autres informations plus sensibles (compte administratif, passation de marché, etc.) ne sont pas diffusées au grand public. Même pour les besoins professionnels ou académiques (recherche), l'accès à l'information est très difficile⁹¹.

Deuxièmement, on constate que non seulement la préparation de budget manque de sincérité, le budget prévisionnel est irréaliste et un écart très important est constaté entre les prévisions et les résultats du compte administratif. Mais, surtout l'établissement d'un compte administratif, pourtant capital pour retracer les réalisations en recette et en dépense, affiche un retard de deux ans à trois ans⁹².

Contrôle et compétences

La mise en place d'un mécanisme de contrôle d'une part, le renforcement des compétences de la CUA et de ses agents d'autre part, sont indispensable pour la réussite de cette technique. Le mécanisme de contrôle au sein de la commune repose sur la clarification des rôles, par exemple le

⁹¹ Rapport BM. L'urbanisation ou le nouveau défi Malgache. Mars 2011, p.134.

⁹² Pour des raisons de calcul politique, il s'agit de montrer aux électeurs qu'on va réaliser beaucoup des choses au détriment de la capacité réelle à réaliser. A la date du vote de budget prévisionnel 2010, la ville ne disposait que le compte administratif de 2007 (Voir : Rapport BM, Op.cit, p. 138).

pouvoir du maire en matière de prise de décision dans la vente des terrains (attribution par le conseil municipal). A ce titre, le texte ne fixe pas dairement la procédure de ventes des terrains (même condition de passation de marché ou relève d'une procédure spécifique ?⁹³).

De même, dans l'état actuel des textes régissant la comptabilité des organismes publics (y compris les collectivités) le risque lié aux conflits d'intérêt est évident. Les contrôles (compte administratif) au sein de la commune sont effectués par le comptable (direction des affaires financières) nommé par le maire lui-même⁹⁴. En outre, le droit de regard de l'Etat central conféré par le texte - d'ailleurs le principe même de la décentralisation : rôle de l'Etat central comme accompagnateur, appui et contrôle de la légalité des actes de la commune et de la régularité des comptes de la commune - n'est pas en mesure de fonctionner. La cour des comptes, qui joue ce rôle n'assume pas vraiment cette fonction.

Par ailleurs, les compétences de la commune devraient être renforcées : compétences en matière de création de nouvelles ressources, de réalisation des projets urbains, etc. (voir paragraphe 5.1 : Analyse SWOT). Cet élargissement doit être accompagné d'un renforcement des compétences des agents communaux. A ce titre, la création de l'institut national de la décentralisation et du développement local (INDDL) en cours, chargé de la formation du personnel des collectivités (pour la création d'une fonction publique territoriale), s'inscrit dans la réponse apportée au besoin de renforcement des compétences. Toutefois, en attendant la réalisation de cette bonne mesure, pour le cas de la CUA, la solution alternative serait de renforcer les équipes municipales par des contractuels compétents (en quantité⁹⁵ et en qualité).

Renforcement des outils techniques

Le renforcement des outils techniques relatifs à l'aménagement aide à renforcer la bonne gouvernance. Dans cette optique, certes la procédure de mise en place de ZAC est en cours⁹⁶. Il est à noter toutefois l'importance de cette mesure. La procédure de ZAC est indispensable pour la réalisation d'un grand projet urbain (outil nécessaire pour l'application de la technique de récupération des plus values foncières la plus réaliste à utiliser à Antananarivo). Il en est de même pour les outils techniques indispensables pour la maîtrise foncière (par exemple le droit de préemption urbain des collectivités, le ZAD (zone d'aménagement différée), etc.

iv) Elaboration des stratégies de gestion foncière :

Dans cette démarche l'objectif est de créer une agence foncière (en application de décret 99-698 portant la création d'une agence de réserve foncière au niveau des collectivités) dont le rôle principal vise à assurer la fonction d'une agence de réserve foncière classique (achat, vente, viabilisation, etc.).

⁹³ Selon la loi n° 94-008 du 26/04/98 portant l'attribution du maire, article 72-73, le maire est sous contrôle du conseil.

⁹⁴ Loi n° 94-008 du 26/04/95 portant l'attribution du maire, article 72-73. Décret n° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics (article 24).

⁹⁵ Comme on a évoqué précédemment (voir paragraphe : patrimoine communal), les effectifs de la commune sont insuffisants (1 agent pour 477 habitants, Rapport BM, *op cit*, p.140).

⁹⁶ Notamment l'instruction de cette mesure dans le nouveau code de l'urbanisme qui attend le vote par le parlement (déjà validé au conseil de ministre).

En parallèle, la CUA doit mettre en place une stratégie de gestion foncière. Cette stratégie repose d'abord sur la désignation d'un intendant des immeubles prévu par la loi pour la comptabilité du patrimoine immobilier de la ville. Ensuite, la CUA doit mettre à jour les informations sur ce patrimoine. La mise à jour consiste à :

- Faire l'inventaire des actifs fonciers communaux (terrains, immeubles) : il s'agit pour la commune de récupérer, de classifier et de conserver le duplicata des titres fonciers. Il est primordial que la CUA fasse une carte de localisation de ses terrains (la CUA ne sait pas où se trouve exactement son patrimoine foncier). (voir paragraphe sur les terrains communaux ci-dessus).
- Définir des stratégies adoptées pour chaque parcelle (orientation stratégique de chaque parcelle: terrain à vendre au promoteur privé, terrain utilisé à de fins publics, terrain aménagé en PPP...).
- Etablir les valeurs commerciales de chaque parcelle. Dans cette démarche, la CUA doit faire une évaluation de la valeur des terrains selon le potentiel (économique, social) et l'orientation stratégique de chaque parcelle.

v) Utilisation des ressources pour le financement des investissements publics en infrastructure :

D'emblée, la justification théorique du recours à la technique de récupération des plus values foncières repose sur le financement des infrastructures. En effet, il est crucial que les ressources financières collectées via cette technique soient affectées au financement des investissements publics en infrastructures. La technique en question perd sa raison d'être, si on affecte à d'autres choses que les investissements en infrastructure les moyens financiers obtenus. Le cercle vertueux des plus values foncières dans la réalisation des infrastructures (leurs financements notamment) ne fonctionne plus.

A noter que la tentation d'affecter ces ressources au financement du fonctionnement de la commune est très grande quand on est face à une manne financière considérable (surtout risque très élevé pour la vente des terrains publics) et à un manque de vision politique en amont de l'utilisation de cette technique. Aussi, pour des raisons liées à l'agenda politique et à la dictature du présent (par exemple satisfaire les revendications, répondre aux besoins immédiats de résultats qui compromettent le développement futur de la ville...⁹⁷), les décideurs affectent souvent les moyens au budget de fonctionnement pour faire face à ces exigences.

Force est de reconnaître par ailleurs que les dépenses budgétaires des communes sont exclusivement consacrées au fonctionnement⁹⁸. A ce stade, la question se pose sur la capacité de services communaux à mobiliser une somme importante destinée aux investissements publics dans la mesure où ils ont habitués aux travaux de fonctionnement.

⁹⁷ L'augmentation des salaires sans justification et sans contrepartie (par exemple amélioration des services), financement des travaux de « cosmétiques » urbaines pour donner une bonne image aux yeux des populations (Par exemple, l'embellissement de façade des quartiers sans préoccupé la nécessité d'une restructuration de ces quartiers ...). En agissant ainsi, on dilapide les deniers publics.

⁹⁸ Investissement en infrastructures, moins d'un dollar par habitant (voir Rapport BM, Mars 2011).

III. Etude sur le site de Marais Masay : récupération des PVF pour l'aménagement durable du site et des quartiers aux alentours ?

3.1. Programmation urbaine du Marais Masay : un aménagement indispensable pour récupérer les plus values foncières ?

L'objet de cette étude vise à récupérer les plus values foncières. La technique que nous proposons pour la récupération des plus values, concerne la technique de récupération des plus values foncières par achat anticipé et revente des terrains avant la réalisation des infrastructures. Mais, dans le cas de cet exemple de Marais Masay, comme le projet d'infrastructures « la rocade Masay » a été déjà réalisé, il s'agit donc d'une application ex-post de la technique en question.

Ainsi, l'opération consiste à mener une opération d'aménagement sur les terrains situés aux abords de la rocade dans la partie Sud Est du Lac Masay (voir Carte). On observe que la réalisation de cette infrastructure⁹⁹ a un impact sur la valeur des terrains situés dans cette zone. Des remblaiements, des constructions, etc. commencent à s'ériger dans cet endroit. Ces développements urbains sont plus ou moins maîtrisés (contrairement à ce qui se produit au By Pass et au Boulevard de l'Europe où le remblaiement et la construction y poussent) grâce à l'interdiction de remblaiements dans cette zone¹⁰⁰. Toutefois, le pouvoir public n'arrive pas à maintenir cette mesure à l'infini dans la mesure où le projet en cours de prolongement de cette rocade jusqu'à la RN2 (route nationale) va apporter certainement un grand changement de cette zone (développement urbain futur)¹⁰¹.

Figure 14 : Marais Masay et zone de l'objet d'étude



⁹⁹ Inaugurée le 12 Mai 2006 : le tronçon de 2 km de la future grande rocade d'Antananarivo, l'aménagement hydraulique de marais Masay (le bassin tampon de Masay).

¹⁰⁰ Quelques remblaiements et constructions sur le marais Masay sont bloqués.

¹⁰¹ La poursuite de tronçon vers la RN2 est accompagnée d'un aménagement paysager (financement de l'AFD).

Il est alors crucial que la CUA prenne la mesure face à ces enjeux futurs de développement. En même temps, ce serait le moment opportun de récupérer les plus values foncières générées par cette portion d'infrastructures routières. Dans cette optique, la ZAC serait l'outil d'aménagement utilisé pour faire une simulation d'application de cette technique de récupération des plus values foncières. Le mode de réalisation serait une convention passée avec une personne privée¹⁰² (des promoteurs privés). Ainsi, les promoteurs jouent un rôle très important, ils seraient l'opérateur pivot (aménageur-promoteur-investisseur).

i. La ZAC (zone d'aménagement concerté)

Cet outil d'urbanisme opérationnel reste méconnu à Madagascar. Il n'y a pas de cadre juridique relatif à cet outil¹⁰³. Le projet de réformes du code de l'urbanisme prévoit d'intégrer et de définir le contour de la ZAC. La ZAC constitue l'une des mesures phares de l'aménagement urbain de ce projet de réformes. Au stade actuel de son avancement, il est difficile de définir exactement à quoi ressemble le projet définitif. Le projet doit passer devant l'Assemblée nationale pour un vote. Il faudrait attendre l'examen de ce projet de loi par le parlement pour connaître la ZAC conception Malgache. En effet, on se réfère à l'expérience française en matière de projet ZAC (le droit malgache s'inspire du droit français, on suppose que la ZAC malgache se rapproche de la ZAC français) dans cette étude de cas.

- *Définition :*

La zone d'aménagement concertée est une procédure d'urbanisme opérationnel qui permet à une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains acquis en vue de les céder ou de les concéder à des utilisateurs publics ou privés¹⁰⁴.

En effet, la ZAC a pour objet l'aménagement ou l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis en vue de la réalisation des constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie ou de service ; des installations et des équipements collectifs publics ou privés.

ii. Quelques références incontournables pour la création de ZAC

Il s'agit, entre autres, de champs d'application de la ZAC, de l'objet et de la justification de l'opération, de dossiers des réalisations, et enfin les modalités de réalisation (en régie ou en concession d'aménagement). Par ailleurs, comme son nom l'indique, la ZAC implique la mise en place d'une concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées¹⁰⁵ durant toute la durée de l'élaboration du projet.

¹⁰² En référence avec le projet de réforme de code de l'urbanisme qui incorpore désormais dans le code les modalités de création d'une ZAC (voir le point ii. suivant).

¹⁰³ Certes évoqué dans le décret n° 92-527 du 19 mai 1992 portant réglementation de l'usage du sol et de la construction dans la plaine d'Antananarivo et tenant lieu de plan directeur d'urbanisme provisoire, mais ce texte est ponctuel (contexte de l'époque où le PUDI n'est pas encore réalisé) ne précise pas les modalités de création de la ZAC.

¹⁰⁴ Direction générale de l'urbanisme et de la construction/CERTU. *Les outils de l'action foncière : la zone d'aménagement concertée*. Fiche n°10, Aout 2006.

¹⁰⁵ Textes de référence (droit Français) :

Code de l'urbanisme : Art. L300-1 et s.; R300-1 et s.

Selon le projet de réformes, le cadre juridique relatif à la création de la ZAC est plus précis (à la différence de celui de décret n° 92-527, Article 8 qui est partiel. Ce texte prévoit aussi la ZAC sur certains sites d'Antananarivo). Il est défini précisément :

- ✓ le champ d'application : « Lorsqu'une commune est dotée d'un plan d'urbanisme rendu public et approuvé, des zones d'aménagement concerté ne peuvent y être créées qu'à l'intérieur des zones urbaines ou des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan ».
- ✓ l'Objet et justification de l'opération : « Etat du site ; Les raisons pour lesquelles, au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur, le projet faisant l'objet du dossier de création de la ZAC ».
- ✓ le dossier de réalisation : « Programme des équipements publics ; Projet de plan d'aménagement (sauf si on maintient les dispositions de PUDi) ; Modalité de financement »
- ✓ le mode de réalisation : « L'aménagement et l'équipement de la zone d'aménagement concerté sont réalisés: soit directement par la collectivité publique qui a pris l'initiative de sa création ; soit par convention de mandat avec un établissement public d'aménagement ; soit par concession avec un établissement public ayant vocation pour créer une zone d'aménagement concerté ou une société d'économie mixte d'aménagement ; soit par convention passée avec une personne privée ou publique ».

Avantages de la création de ZAC dans un projet d'aménagement

-La ZAC est l'outil privilégié pour les opérations présentant une certaine complexité et une certaine ampleur.

-Elle permet à la fois le découpage ou le regroupement de parcelles, la viabilisation des terrains et la création de SHON. La possession des terrains n'est pas un préalable obligatoire à la création de la ZAC. L'acquisition des terrains pourra se faire, comme pour toute opération d'aménagement, par voie amiable, par voie de préemption ou d'expropriation par la personne publique ou l'aménageur bénéficiant d'une concession d'aménagement.

-La ZAC est une procédure adaptée pour engager de nouvelles urbanisations, ou restructurer fortement des zones sous-utilisées ou en friches : elle est conçue pour créer de nouvelles parcelles de terrains à bâtir, ou pour traiter des îlots à démolir et à réorganiser, par l'intervention de plusieurs promoteurs.

-Cette opération permet de favoriser, avec des aménageurs privés et publics, la création de nouvelles zones urbanisées (habitat, bureaux, commerces, activités...), en faisant reposer sur l'opération le financement de tout ou partie des équipements publics.

Mises en garde préalables à la réalisation

-La ZAC n'est pas un outil approprié pour faire de la réhabilitation ou seulement améliorer les conditions de vie et de confort. Cette opération nécessite une bonne évaluation dans le cadre du bilan financier et une prise en compte de la charge foncière.

ZAC : Art. L311-1 et s.; R311-1 et s.

Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967, loi d'orientation foncière (LOF).

Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005, loi relative aux concessions d'aménagement.

3.2. Projet ZAC de Marais Masay

i) Situation et enjeux du site

Activité à forte dominante agricole sur le site mais un ancrage du secteur tertiaire dans la zone

La partie à remblayer qui ferait l'objet d'une opération de récupération des plus values foncières (application technique d'achat et revente des terrains) a une superficie environ de 10 ha. L'activité agricole, notamment le maraîchage urbain recouvre l'essentiel de sa surface. Toutefois, on constate l'existence de quelques habitations. Le canal Nanisana qui draine une partie de la Vallée de l'Est, traverse la partie limitrophe entre la zone d'habitation et la zone agricole.



Par ailleurs, comme on l'a évoqué, la rocade Masay a valorisé ce quartier. Le rôle de cette zone en tant que zone d'activités tertiaires et commerciales est plus que jamais confirmé. Le quartier d'affaires y commence à se développer : Tour orange (le plus haut tour d'Antananarivo et de l'océan indien), Immeuble RAYIM de Sodiamma (concessionnaire de voitures marque Volkswagen) qui longe la rocade à l'Ouest, Immeuble de verre société générale en face de la tour orange, Hôtel IBIS, Tour Zital,etc.

Figure 15 : Le quartier d'affaires d'Ankorondrano



Il n'est plus à démontrer, cette zone joue un rôle très important pour le développement des activités tertiaires et commerciales à Antananarivo. A l'état actuel de son essor, elle est, et sera sans doute les quartiers d'Affaires d'Antananarivo. L'action des pouvoirs publics dans cet endroit va dans ce sens (prescription d'urbanisme spécifique sur cette zone avec une autorisation d'une construction d'IGH jusqu'à 100 m, aménagement en 4 voies de la route des hydrocarbures...). Les banques, les entreprises de la nouvelle technologie d'information et de communication (Opérateur de téléphonie mobile et fournisseur de l'accès à internet, call center) ont leur siège social dans cette zone¹⁰⁶. Plusieurs grandes enseignes de commerce y sont installées également (Score, Leader Price, Bricoland).

¹⁰⁶ Société générale, Crédit agricole, Orange, Blueline (fournisseur d'internet)...

Axe de développement urbain futur nécessitant un aménagement durable

La construction de la rocade Masay s'inscrit dans le cadre de projets d'infrastructures routières «grande rocade d'Antananarivo ». La fonction structurante de cette infrastructure n'est plus à démontrer. Elle est forte au niveau de l'agglomération d'Antananarivo. L'achèvement en cours de la deuxième phase, notamment son prolongement avec la route nationale reliant la capitale et l'Est de Madagascar va permettre certainement de désengorger la partie Nord-Nord/Est de la ville.

Le tracé de cette rocade qui a traversé le lac artificiel de Masay, l'aménagement du pourtour de ce lac ont transformé la morphologie urbaine du site de Marais Masay. La rocade a permis de faciliter l'accessibilité, en donnant une vue panoramique du lac. Les quartiers aux alentours ont bénéficiés de ce changement. Cet endroit devient un lieu de détente, de promenade et de pratiques de sport tout le week-end pour les Tananariviens.

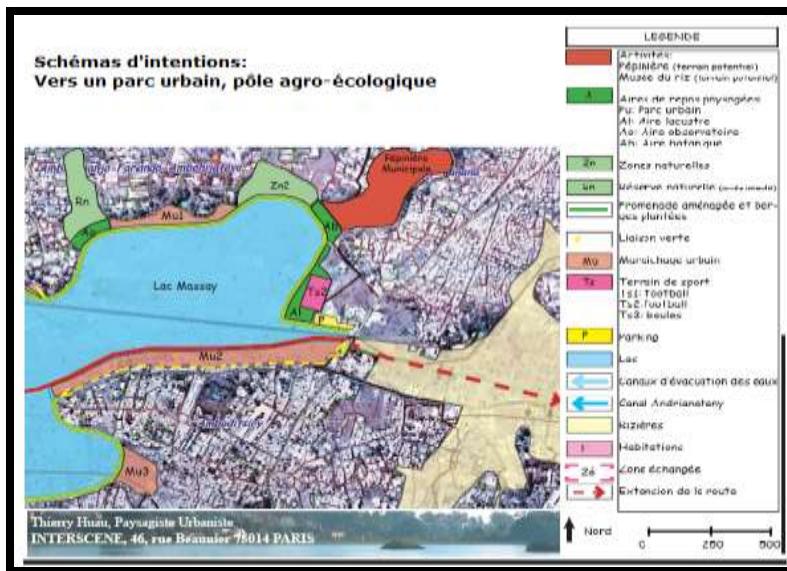
Figure 16 : Etat de l'existant Marais Masay



Dans le cadre du plan vert/plan bleu, un outil d'embellissement et de développement qui complète les choix fixés par le plan d'urbanisme directeur (PUDi), le lac Masay fait l'objet d'un aménagement agro-écologique et touristique¹⁰⁷. Selon l'orientation du plan vert/plan bleu, la partie concernée par ce projet de la ZAC fera l'objet d'un aménagement en jardin vivrier (voir la carte ci-dessus). Cette orientation implique donc la nécessité d'un aménagement durable de ce site afin de renforcer son rôle majeur dans le développement urbain durable de la ville.

¹⁰⁷ Aménagement qui allie agrément, cultures vivrières et ornementales, sauvegarde écologique et pédagogie. (Voir : T. HUAU. *Plan vert d'Antananarivo : le lac Masay, plan d'eau modèle pour un environnement agro-écologique et touristique*. INTERSCENE).

Figure 17 : Orientation Plan vert/Plan Bleu, Marais Masay



ii) Les raisons d'être du projet ZAC Masay

Le décret n° 92-527 du 19 mai 1992 portant réglementation de l'usage du sol et de la construction dans la plaine d'Antananarivo.

Ce décret a été élaboré à l'époque où la ville d'Antananarivo ne dispose pas encore d'un Plan d'Urbanisme directeur et d'un cadre juridique propre à la ZAC. L'esprit de cette loi repose en particulier sur le document d'urbanisme provisoire de l'époque (plan d'urbanisme provisoire). Ce texte de loi est très restrictif en matière d'urbanisme dans la plaine d'Antananarivo, notamment le remblaiement et la construction dans cette zone (sauf la plaine Sud urbanisable : plaine d'Antananarivo située au sud suivant l'axe Anosizato, Andohotapenaka, Anosipatrana, Ankasina, Ankazomanga). Selon le décret, le marais Masay et le reste de la plaine sud sont déclarés inconstructibles et interdits au remblaiement (article 2, alinéa 2 du décret n° 92-527). Il est prévu également dans ce texte la création d'une ZAC pour l'aménagement de cette zone (article 8).

Par ailleurs, depuis son adoption, on note que le contexte a évolué. Le document d'urbanisme directeur (à horizon de 15 ans et 25 ans) a été adopté en 2004. Ce texte régit désormais la réglementation de l'usage du sol et de la construction à Antananarivo, y compris la plaine d'Antananarivo. Or, ce décret n° 92-527 a été adopté suivant le PUDi provisoire. En conséquence, ce texte n'est plus à jour. Il devrait être amendé, en intégrant le plan d'urbanisme directeur définitif (PUDi 2004). De plus, le marais Masay, frappé d'une inconstructibilité et d'une interdiction de remblaiement selon le décret, a subi à une grande transformation. Des grands travaux, modifiant les enjeux de cette zone (transformation du marais Masay en lac de 100 ha (creusé, endigué) avec un volume de stockage de l'eau environ 1 million de m³, aménagement du pourtour de ce lac) y ont été effectués entre 2005 et 2007. Le lac Masay est désormais un bassin tampon régulant le drainage de la vallée de l'Est d'Antananarivo et un lieu d'agrément pour la population d'Antananarivo.

L'indication de documents de planification et l'évolution de texte juridique (Plan d'urbanisme Directeur ; Plan vert, plan bleu ; prescription d'urbanisme dans cette zone ; réforme de code de l'urbanisme).

L'orientation de PUDi indique qu'en face de cette zone d'étude, il y a de zones à urbaniser et à restructurer. Dans cette optique, cette orientation aura sans doute un impact sur le développement de la zone de Marais Masay. Il est alors indispensable que les pouvoirs publics anticipent le développement urbain dans cette zone. Parce que le mitage des zones maraichages avance petit à petit au second plan de site. Le processus de remblaiement y est également enclenché.

Or, cette zone est dotée d'une orientation d'aménagement (plan vert/plan bleu). Cette orientation est très claire. Elle met en avant la préservation des agricultures urbaines (aménagement agro-écologique et touristique). Dans cette démarche, l'aménagement foncier de cette zone est très règlementé. On observe, néanmoins des mesures spécifiques concernant la prescription d'urbanisme dans cette zone, notamment l'arrêté ministériel¹⁰⁸ précisant la prescription d'urbanisme régissant la zone d'activité longeant la route des hydrocarbures (route perpendiculaire à la rocade Masay).

Afin de suivre l'orientation du plan vert /plan bleu et pour répondre également aux enjeux de développement urbain de cette zone, la mise en place d'une zone d'aménagement concertée est indispensable pour l'aménagement de la partie concernée par cette étude. L'institution d'une ZAC telle qu'elle est définie par la réforme en cours de la code d'urbanisme¹⁰⁹, permettrait d'outrepasser les différents règlementations d'urbanisme qui régissent cette zone.

« Article 110 : Dans les zones d'aménagement concerté créées, les dispositions du plan d'urbanisme, à moins que l'acte de création de la zone ne décide de les maintenir en vigueur, cessent d'être applicable à compter de la publication de l'acte portant approbation du plan d'aménagement de zone ».

En effet, le bien fondé de la ZAC repose également sur la prise de responsabilité des pouvoirs publics pour impulser et réaliser l'aménagement de la zone concernée. Dans cette étude de cas, l'enjeu futur de développement urbain de cette zone nécessite l'intervention des pouvoirs publics¹¹⁰. L'article 98-99 du projet de réforme de la code d'urbanisme explique les conditions qui délimitent cette intervention publique.

« Article 98 : Les zones d'aménagement concerté sont des zones à l'intérieur desquelles l'Etat ou une collectivité publique décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, notamment en vue de la réalisation :

- . de la maîtrise de l'occupation des sols dans des secteurs prioritaires ;*
- . de la mise à disposition, à des utilisateurs publics ou privés, de parcelles de terrains équipés pouvant être affectés à l'habitat, à des activités économiques, sociales, culturelles ou de loisirs ;*

¹⁰⁸ Arrêté n°-29361-/2010/MATD/SG/DGAT/DPIF précisant les prescriptions d'urbanisme régissant la zone d'activité longeant la route des hydrocarbures.

¹⁰⁹ Voir annexe (ZAC- réforme code de l'urbanisme).

¹¹⁰ Prolongement de la rocade Nord-Est, l'orientation du plan vert/plan bleu, confirmation de cette zone en tant que quartiers d'affaires...

- . de la revalorisation des tissus urbains existants par des actions de rénovation, de restructuration et de réhabilitation ;
- . de l'apurement des statuts fonciers.

Article 99 : *La zone d'aménagement concerté peut se situer au centre ou en périphérie d'une zone agglomérée et même être utilisée pour améliorer un quartier ancien».*

La récupération des plus values foncières.

La captation des plus values foncières serait l'une des raisons principales de la mise en place d'une ZAC dans le cadre de cette étude. La construction de cette rocade, comme on l'a évoqué précédemment, a un impact sur la valeur des terrains situés à proximité de cette infrastructure. En effet, la réalisation de l'aménagement et de l'équipement de la zone concernée impliquent la mise en place d'une ZAC.

Cette procédure de la ZAC permettrait d'une part, de récupérer les plus values foncières et d'autre part, de mettre à disposition des utilisateurs publics ou privés les terrains équipés qui peuvent être affectés à l'habitat et à la construction d'un bureau, etc. La ZAC est un moyen d'impliquer les investisseurs privés et d'opérationnaliser la technique de récupération des plus values foncières par l'achat et revente des terrains.

Par ailleurs, l'argent collecté par la récupération des plus values foncières servirait à financer la restructuration des quartiers aux alentours et le logement social.

iii) L'enjeu de développement durable de ce site

Rappel :

Rapport Brundtland¹¹¹ : « Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion :

- le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité ;*
- l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.»*

Comment se décline l'aménagement durable de ce site ?

- En matière d'environnement et de développement durable :

L'aménagement de ce site doit être cohérent avec les enjeux stratégiques définis par le Plan vert/Plan bleu : « aménagement agro-écologique touristique ». La ligne directrice de l'aménagement s'appuie donc, sur la restauration et la valorisation des zones de maraîchage urbain, sur la préservation de multifonctionnalité de cette zone. En outre, cet aménagement serait une opération pilote d'Antananarivo en matière d'éco-quartier.

¹¹¹ Commission mondiale sur l'environnement et le développement des nations unies 1987.

➤ En matière de développement des territoires :

L'aménagement doit s'appuyer sur une stratégie territoriale permettant à la fois de conforter le rayonnement de pôles d'excellence et de corriger les inégalités des territoires. Dans cet ordre d'idée, la ville mérite un centre d'affaires¹¹² de grande taille afin de renforcer le rayonnement international et l'attractivité d'Antananarivo tout en mettant en avant l'identité paysager de la ville (agriculture urbaine). L'aménagement de ce site devrait s'inscrire dans la consolidation du cluster d'affaires d'Ankorondrano qui commence à s'émerger. Par ailleurs, le quartier aux alentours devrait faire l'objet d'une restructuration.

Comment opérationnaliser cet objectif durable du Marais Masay ?

Elaboration d'une approche environnementale de l'urbanisme (AEU)

Une opération d'aménagement complexe intégrant ces différents enjeux, implique la mise en place d'une approche environnementale de l'urbanisme à l'échelle du quartier (site Marais Masay et quartier d'Amboditsiry voire une approche plus globale à l'échelle de la ville). A ce titre, l'AUE intègre naturellement l'orientation du plan vert/plan bleu (le seul document de la ville qui traite véritablement la cohérence entre l'environnement et le projet urbain). Cependant, dans le cadre de ce projet, on ne peut pas intégrer toutes les orientations du Plan vert/bleu. L'objectif d'aménagement agro-écologique touristique du plan vert devrait être le cadre d'analyse définissant les propositions de l'AEU dans le cadre de ce projet.

Les propositions porteraient notamment sur :

- l'efficacité énergétique : prescriptions de haute qualité environnementale¹¹³ pour les bâtiments et les espaces publics, couverture des besoins en énergie pour le réseau d'éclairage public et le chauffage par l'énergie renouvelable (énergie solaire).
- le déplacement doux : favoriser la circulation douce et mettre en place une zone 30 sur les voies secondaires. Ce volet doit être traité à l'échelle du quartier de la zone concernée. Par ailleurs, une réflexion plus approfondie de cette stratégie à l'échelle de la ville devrait être menée afin que le déplacement urbain soit cohérent.
- la gestion des eaux usées : traitement des eaux usées (une station d'épuration).
- le traitement des déchets : compostage des déchets verts destiné aux besoins du site et aux quartiers environnants (jardin vivrier, espaces verts, etc.).
- le bruit : mise en place d'un écran anti bruit écologique (écran végétalisé).
- le paysage : intégration de l'agriculture urbaine dans l'aménagement : « une identité de la ville et un développement solidaire du territoire ». Elle se traduit par l'aménagement d'un jardin vivrier et la construction des pavillons pour le marché des fruits et légumes sur le site.

¹¹² Zone d'activité regroupant le siège des grandes firmes internationales, les entreprises de la finance, compagnie d'assurances, cabinets d'audit... La zone d'activité d'Ankorondrano constitue le centre d'affaires d'Antananarivo (TOTAL, Orange, Cabinet Ernst & Young, Crédit agricole...).

¹¹³ Voir annexe démarche HQE.

3.3. Réalisation de ce projet ZAC

i. Objectif de ce projet

- Récupérer les plus values foncières par la technique d'achat et revente ex-post de 10 ha des terrains et aménager en « une opération pilote d'éco-quartiers ».

Objectifs spécifiques :

- Aménagement et viabilisation de ces terrains en tenant compte l'orientation du plan vert/plan bleu (aménagement agro-écologique).
- Construire des logements libres, des logements aidés et des bureaux aux normes HQE.
- Restructuration du quartier aux alentours (Amboditsiry).

ii. Résultats

- Produit des plus values foncières estimé à 20 milliard d'Ariary.¹¹⁴
- Logements aidés construits pour 15% de la superficie totale.
- Logements libres construits pour 45% de la superficie totale.
- Bureaux construits pour 30% de la superficie totale.
- Restructuration du quartier d'Amboditsiry financée par le produit des plus values foncières.
- Jardin vivrier aménagé et espaces pour le petit commerce construits.

iii. Mise en œuvre

- Convention avec une personne privée (promoteurs).
- Mise à disposition des terrains aux promoteurs.
- Remblaiement et viabilisation des terrains.
- Définition des cahiers des charges (zonage) et du plan d'aménagement de zone.
- Détermination du schéma de financement.
- Programmation des équipements publics et des équipements structurants pour le quartier d'Amboditsiry.

iv. Modalités

Dispositif projet :

Maîtrise d'ouvrage : Etat Malagasy, C.U.A.

Maître d'œuvre et opérateur : MATD, C.U.A et Promoteurs (ex : Pack Immo, ...).

Parties prenantes :

Population dans cette zone (Ankorondrano, Amboditsiry etc.), Etat Malagasy (MATD, APIPA, BPPAR...), CUA, Promoteurs, Partenaires financiers (institution financière, bailleur...), Propriétaires des terrains, Agriculteur maraîchère, Entreprise dans cette zone d'activité d'Ankorondrano.

Bénéficiaires : C.U.A, Propriétaires des terrains, Population du quartier, Population d'Antananarivo en général.

¹¹⁴ En référant sur le prix actuel au Boulevard de l'Europe (400 000 ar/m²), avec le 10 ha on peut collecter 40 milliard d'ariary. On suppose que 1/3 de cette somme constitue les charges foncières de viabilisation. D'où la somme de 20 milliard d'ariary.

3.4. Programmation urbaine de la ZAC Masay

La programmation de la ZAC Masay comprend :

- un pôle tertiaire (Bureau pour les activités de service et de nouvelle technologie, siège des grandes entreprises, équipement d'accompagnement du pôle tertiaire (restaurant, business center...)) ;
- des logements libres et aidés ;
- des équipements publics et services (espace vert, équipement sportif, équipement structurant...) ;
- des équipements commerciaux.

i. *Espace tertiaire*

✓ Prescription d'urbanisme appliquée

La programmation de construction des bureaux varie en fonction des règlements d'urbanisme. Dans ce projet ZAC Masay, la réglementation mise en vigueur est le résultat de la combinaison des prescriptions d'urbanismes actuels (règlement d'urbanisme PUDi + prescription d'urbanisme de la zone d'hydrocarbure) et la réglementation de la création de ZAC (en référant au projet de réforme de la code d'urbanisme). Les détails sont résumés par le tableau ci-après.

Tableau 10 : Hypothèse des prescriptions d'urbanisme pour les espaces tertiaires de la ZAC Masay

HYPOTHESE :

Suivant le projet de réforme du code de l'urbanisme en cours, on peut suspendre les Dispositions PUDi sauf si l'acte portant la création de la ZAC les maintient (art 110).

Combinaison des prescriptions d'urbanisme existantes dans cette zone (PUDi/Arrêté n° 29.361).

CRITERES	Règlement d'Urbanisme PUDi (Zone d'équipement et d'activité économique)	Arrêté n° 29.361 (Prescription hydrocarbure zone mixte)	Projet ZAC (selon le projet de réforme de la code de l'urbanisme en cours Art 110, 115,116)
COS / CES (1)	30%	65% ou 75% (2)	3,75 COS / 65% CES
Niveau	R+5	IGH ou autres (3)	R+4 et R+ 5
Hauteur	20m max	100 m max	20 m
Implantation	4 m (Distance entre deux constructions)	Distance ≥ 30m (H/2) Deux constructions à grande hauteur.	4 m
Parcelle	Néant	1000 m ² (front 30 m) 500 m ² (front 10 m)	500 m² (front 10m)
Voirie	-	6 m d'emprise min	6 m d'emprise min
Passage piéton	-	Emprise ≥ 2, 5 m	Emprise ≥ 2, 5 m
Espaces verts	Espace non construit et ouvert au public	10% de la surface totale	10% de la surface totale et ouvert au public.

(1) Coefficient d'occupation du sol/coefficient d'emprise au sol.

(2) 75% pour une opération regroupant plusieurs établissements dans un même programme de construction.

(3) Immeuble à grande hauteur.

- ✓ La SHON constructible

D'après cette hypothèse de prescription d'urbanisme, on peut déduire la SHON constructible.

Formule : SHON= Superficie des terrains X COS

Typologie : Immeuble de bureau

COS=3 / CES=65%

Niveau bâti moyen : R+5

Superficie totale du terrain : 10ha.

Superficie du terrain « Pôle tertiaire » : 3ha (30% de la superficie totale).

(-)Espace vert (10%) : 3.000 m²

(-)Alignement (front de 10 m) : 3000 m² (300 m x 10 m).

Superficie nette du terrain « Pôle tertiaire » : 24 000 m² (30.000 m² - 3.000m² - 3.000m²)

SHON Constructible : 72 000 m² (24000m² x 3)

Le rez de chaussée (RDC) est destiné aux activités commerciales et au service de proximité (restaurant, crèche, commerce de détail...). Une partie est réservée au parking (2nd plan du RDC).

- ✓ Besoin en parking du pôle tertiaire

RAPPEL

Le parking constitue un problème fondamental pour le déplacement motorisé à Antananarivo. L'offre publique de parking, le stationnement y sont très insuffisantes. En conséquence, les véhicules privés, le transport public (taxi bé, taxi ville) s'arrêtent et stationnent n'importe où (stationnement illicite dans le trottoir), entraînant une des raisons de la congestion à Antananarivo. Par exemple, la ville ne possède que 80 parking dans le centre ville.

Par ailleurs, l'orientation de PUDi en matière de stationnements vise à diminuer l'offre de stationnement sur la voirie pour améliorer la circulation¹¹⁵. La ville a donc besoin d'une construction massive de parking. D'autant plus que l'INSTAT (2000) prévoit une croissance annuelle de 7,5% de la flotte dans l'agglomération d'Antananarivo. A ce rythme, l'offre de parking doit augmenter afin de répondre à la croissance de la demande.

En dépit de ce rythme d'augmentation de la flotte, le déplacement à pied constitue le mode de déplacement urbain majoritaire à Antananarivo (2/3 de déplacements à pied, les déplacements utilisant un mode de transport motorisé : 17% en voiture individuelle, 72% en transport collectif). Néanmoins, les déplacements motorisés quotidiens sont amenés à augmenter dans les années à venir (estimation d'une croissance annuelle : 4,6%)¹¹⁶. Dans ce contexte, il faudrait prévoir un parc de stationnement pour le pôle tertiaire de la ZAC Masay.

¹¹⁵ RAVELOSON Théodore, AGETIPA. *PUDi Antananarivo, VRD et Réseaux structurants*. Septembre 2004, p11.

¹¹⁶ The LOUIS BERGER Group Inc. *Plan de Déplacements urbains – Agglomération d'Antananarivo*. Rapport final, Mars 2004 (chapitre 4, 7).

Estimation du nombre d'actif travaillant dans le pôle tertiaire en fonction de nombre de m² SHON de bureaux :

RATIO¹¹⁷

1 actif par 15 m²	
SHON Bureau : 72 000 m²	Estimation : 4 800 actifs dans le pôle tertiaire

Estimation des besoins en parking pour les actifs du pôle tertiaire en fonction de nombre de m² SHON de bureaux :

Contexte :

1/3 de déplacements motorisés : 33% (17% en véhicules particuliers ; 72% transport collectif).
Estimation d'une croissance annuelle : 4,6%.

Avec ce taux de croissance, les déplacements motorisés sont donc 37,6%. Toutefois, cette augmentation devrait intégrer l'inflation et la montée des prix de carburants qui constituent un obstacle pour le recours au déplacement motorisé notamment l'utilisation des véhicules particuliers (VP).

Hypothèses :

On suppose que le transport collectif reste le moyen de déplacement le plus utilisé. En outre, on observe que les entreprises situées dans cette zone utilisent en général le système de transport de personnel. Ce même système serait utilisé dans le cadre de ce projet de ZAC.

Par ailleurs, en cohérence avec l'objectif de développement durable de ce projet, on favorise le mode de déplacement doux. En effet, on posera que 5% des actifs utilisent les VP pour venir travailler dans le pôle tertiaire.

	Besoin en Parking en fonction du % des actifs venant en VP
Nombre de m² SHON de bureaux	4% de 4800 actifs
72.000	≈200 places

En considérant que 5% des actifs viendraient en VP, le besoin en parking des bureaux est évalué à 200 places en journée donc 2500 m² (*Ratio : 1 voiture/ 12,5 m²*)¹¹⁸.

Dans le cadre de ce projet, il faudrait construire 1825 m² de parking dans le second plan du rez-de-chaussée (soit 150 places) ; et 625 m² de parking à l'extérieur (50 places).

¹¹⁷ Le minimum conseillé est de 10 m² par personne (voir : FICHE PRATIQUE DE SECURITE. L'aménagement des bureaux. INRS/ED 23. [En ligne] <[http://www.inrs.fr/nrs-pub/inrs01.nsf/inrs01_ts_fps_view/90409467B00D843AC1256E28004406E6/\\$File/ed23.pdf](http://www.inrs.fr/nrs-pub/inrs01.nsf/inrs01_ts_fps_view/90409467B00D843AC1256E28004406E6/$File/ed23.pdf)>.

¹¹⁸ Norme AFNOR : NF P 91-120 (Parc de stationnement à usage privatif : largeur de l'emplacement 2,50m ; longueur de l'emplacement 5 m. Par ailleurs, la largeur change selon les obstacles).

Tableau 11 : Tableau de la surface Pôle tertiaire

	Surface	Nombre	Surface totale	Capacité
Activités tertiaires (Bureau, Business center, hotel, restaurant...).	12000 m ² (≈2600 m ² /immeuble emprise du sol)	6 immeubles	72 000 m ² (RDC : activités commerciales, services de proximité, parkings sur le second plan)	4800 actifs
Parking	12,5m ²	200 places	2500 m ²	Parking pour 4% des actifs

ii. Logements

✓ Rappel

Les besoins en logements décents à Madagascar sont estimés à 120 000 unités par an¹¹⁹. La majorité des constructions sont illicites. A Antananarivo, on trouve une poche d'habitat précaire dans tous les quartiers, y compris les quartiers résidentiels de la ville. En matière de construction d'habitat social, la dernière en date remonte dans les années 70 -80.

En effet, la ville n'a connu que deux importantes opérations en matière de construction d'habitat social notamment la construction de logement social à Ampefiloha dans les années 60-70 et le projet de 67 ha pendant cette période¹²⁰. La SEIMAD était le maître d'ouvrage de ces opérations. Depuis l'arrêt de financements de la SEIMAD en 1975, l'initiative publique en matière de construction des logements sociaux est quasiment disparue notamment le logement locatif social. Le gouvernement de transition actuel essaie de relancer le logement social à Madagascar avec le projet « Trano mora », mais sans réelle efficacité. Le programme bute aux problèmes relatifs à l'accessibilité. Une frange de populations dont le besoin est le plus manifeste reste à l'écart.

Cependant, l'un des problématiques majeures empêchant l'accès au logement décent repose sur l'effondrement de l'épargne et sur la dégradation du pouvoir d'achat des ménages. De plus, la majorité des gens qui travaillent dans l'informel ne disposent pas un compte bancaire. L'accès aux crédits bancaires s'avère donc impossible pour la majorité des populations. Le taux d'intérêts très élevé de prêts bancaires constitue un obstacle majeur, même pour les familles modestes travaillants dans le formel (exemple les fonctionnaires de l'Etat).

Dans ce contexte, ce projet ZAC Masay aurait une ambition de relancer à nouveau la construction publique de logements sociaux avec une accessibilité plus large. A ce titre, 15% de logements aidés seraient prévus dans le cadre de ce projet ; 35% seraient de logements libres.

¹¹⁹ L'HEBDO DE MADAGASCAR. « *La crise de logement est à la fois complexe et délicate* », Interview de M. Lalaonirina RAHAMEFY, Directeur Général de la SEIMAD. Vendredi 29 juillet-4 août 2011.

¹²⁰ The LOUIS BERGER Group Inc. *Plan de Déplacements urbains – Agglomération d'Antananarivo*. Rapport final, Mars 2004 (chapitre 2).

✓ **Mise en œuvre de la construction**

Types de logements à construire

Deux types de logement notamment logement libre et logement aidé seraient construits dans ce projet ZAC Masay. Le logement aidé est divisé en deux types : parc locatif social et accession sociale. Le parc locatif social est un logement locatif à loyer plafonné. L'accession sociale est un logement destiné aux ménages à revenu modeste exdus du marché libre. Il s'agit de favoriser l'accession à la propriété. En effet, le logement aidé permettra de créer un véritable parcours résidentiel pour les ménages à faible revenu. Les logements libres sont destinés à la classe moyenne aisée.

Financement de l'accession sociale

Pour le financement de l'accession sociale, il faut prendre l'exemple de la bonne pratique de l'ONG ENDA OI. Le mode de financement est basé sur le triptyque : mobilisation de ressources (apport), subvention de l'Etat et prêt. Dans cette démarche, l'apport financier des bénéficiaires est une mesure d'incitation afin d'impliquer les bénéficiaires dans la réalisation de leur projet d'accession à la propriété (le montant n'est pas fixé, on met l'accent surtout sur l'effort effectué). Le prêt s'effectue auprès des institutions de microcrédit. La subvention devrait être financée par les plus values foncières.

Stratégie adoptée : Opération tiroir et recasement in-situ

La démarche adoptée dans la construction de ces logements consiste à procéder à un recasement in-situ¹²¹. Cette approche permettra d'éviter le déguerpissement massif des habitants dans cette zone. L'opération tiroir s'effectue sur place. En effet, les habitants frappés par le droit de délaissé ou par un accord à l'amiable sur leurs parcelles auraient le choix entre une contrepartie monétaire ou le recasement dans le futur immeuble. Ces habitants seraient prioritaires pour accéder aux logements construits.

✓ **Prescription d'urbanisme appliquée**

Pour la construction des logements, on appliquerait le règlement d'urbanisme de la zone 4 de PUDI (zone à urbaniser et à densifier). Toutefois, l'hypothèse choisie ne prend pas en compte certaines prescriptions d'urbanisme (article 7 du règlement d'urbanisme de la zone 4), notamment la disposition concernant les règlements particuliers déjà promulgués (Plaine nord, Marais Masay, Plaine Sud). Le tableau n° 12 ci-après résume l'hypothèse de règlements d'urbanisme à appliquer.

HYPOTHESE :

Suspension des dispositions PUDI sauf si l'acte de création de la ZAC les maintient (art 110).

Prescriptions d'urbanisme ne tiennent pas compte de l'article 7(Règlements PUDI zone 4).

Surface destiné aux logements libres et aidés.

Logements libres : 45% de la superficie totale (soit environ 70% de la SHON destiné aux logements).

Logements aidés : 15% de la superficie totale (soit environ 25% de la SHON destiné aux logements).

¹²¹ On fait une opération tiroir de recasement sur place suivant l'avancement des travaux.

Tableau 12 : Hypothèse des prescriptions d'urbanisme pour les logements de la ZAC

CRITERES	REGELEMENT D'URBANISME PUdi (Zone 4 : zone à urbaniser et à densifier)	Projet ZAC (selon le projet de réforme de la code de l'urbanisme en cours Art 110, 115,116)
COS	70%	COS : 1,5
Niveau	R+3	R+2 à R+4
Hauteur	14 m	14 m
Implantation	4 m minimum (Distance entre deux constructions)	4 m
Constructibilité des terrains	Min 300 m ² (Front de 10 m).	300 m ² (front 10m)
Voirie	4 m d'emprise min.	6 m d'emprise min
Passage piéton	-	Emprise ≥ 2, 5 m
Espaces verts	Espace non construit : utilisation des couvertures végétales.	10% de la surface totale et ouvert au public.
CES	50%	50%

✓ SHON constructible

Hypothèse de règlements d'urbanisme

Typologie de logements : Mixte (individuel et collectif)

Densité résidentielle : 150 log/ha

Nombre de logements : 727 logements

COS = 1,5 / CES= 0,5 / Front de 10 m

Surface du terrain : 4,8 ha

Niveau bâti moyen : R+2 à R+4

Formule : SHON constructible = Superficie des terrains X COS

Superficie totale du terrain : 100 000 m²

Superficie du terrain (logements) : 60 000 m² (60% de la superficie totale)

(-)Espace vert (10%) : 6.000 m²

(-)Alignement (front de 10 m) : 6 000 m² (600 m x 10 m).

Superficie du terrain « logements » = 48 000 m² (60.000 m² - 6.000m²- 6.000m²)

SHON Constructible: 72.000 m² (48 000 m² x 1,5)

✓ **Programmation logement**

- *Le logement libre : type T2, T3 et T4.*

Lien de cette programmation avec la PNH (politique nationale de l'habitat) : Offrir de logements de qualité correspondant à la capacité financière des classes moyennes et aisées.

Selon la PNH, « *les familles malgaches vivent dans des conditions d'habitat assez loin de leurs conditions économiques c'est-à-dire que s'il s'agit des classes moyennes et aisées, l'offre qui leur est faite est qualitativement médiocre par rapport à leur demande et à leur capacité financière (...)* »¹²².

T2: une cuisine, une chambre, un salon, une salle de bains

Population cible	Jeune cadre, Jeunes couples primo- accédant disposant d'un budget limité et répondant aux conditions d'emprunts bancaires.
Condition	Disposant d'un budget limité et répondant aux conditions bancaires d'emprunts bancaires.
Situation professionnelle	Jeune Cadre en début de carrière (fonction publique ou privé).
Surface/ référence	75 m ² / réf : résidence Panoramique Ambatobe.

T3 : une cuisine, deux chambres, un salon, une salle de bains

Population cible	Ménage d'âge moyen avec 1 ou 2 enfants ou Jeunes couples primo- accédant disposant d'un budget limité et répondant aux conditions d'emprunts bancaires.
Condition	Disposant d'un budget limité et répondant aux conditions bancaires d'emprunts bancaires.
Situation professionnelle	Jeune Cadre, Cadre moyen senior (Privé).
Surface/ référence	120 m ² / réf : résidence d'Ambohipotsy.

T4/T5 : une cuisine, 3 chambres, un salon, une salle de bains / une cuisine, 4 chambres, un salon, une salle de bains.

Population cible	Ménages avec enfants.
Situation professionnelle	Cadre supérieur (administration et privée), Chef d'entreprises, Commerçant (distributeur d'une marque ou grossiste)...
Condition	Budget suffisant.
Surface/ référence	150 m ² / réf : résidence d'Ambohipotsy.

¹²² PNATH (Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'habitat)/MATD. Politique nationale de l'habitat (PNH).Août 2006.

- *Le logement aidé : offre très large de T1 à T4*

Cohérence avec la PNH : Offrir des logements adaptés à la capacité des ménages à bas revenus.

T1 : une cuisine séparée de la pièce principale (logement locatif social)	
Population cible	jeunes actifs (couple ou célibataire) en début de vie professionnelle.
Condition	Bas revenus.
Situation professionnelle	Ouvrier, travail informel (commerce ambulant...).
Surface	30 m ²

T2: une cuisine, une chambre, un salon, une salle de bains (locatif social et ascension sociale)	
Population cible	Petits ménages, Jeunes couples ou célibataires primo- accédant.
Condition	Disposant d'un budget très limité permettant de répondre aux conditions d'emprunt bancaires.
Situation professionnelle	Profession intermédiaire et artisan... (ascension sociale) ; employé ; travail informel (locatif social ou ascension sociale).
Surface	45 m ²

T3 : une cuisine, deux chambres, un salon, une salle de bains (ascension sociale)	
Population cible	Ménage d'âge moyen avec 1 ou 2 enfants ou Jeune couple primo- accédant.
Condition	Disposant d'un budget limité et répondant aux conditions bancaires d'emprunts bancaires.
Situation professionnelle	Profession intermédiaire et Cadre moyen de la fonction publique.
Surface	60 m ²

T4 : une cuisine, deux chambres, un salon, une salle de bains (ascension sociale)	
Population cible	Ménage avec enfants, ménage d'âge mûr.
Condition	Disposant d'un budget limité et répondant aux conditions bancaires d'emprunts bancaires.
Situation professionnelle	Profession intermédiaire et Cadre moyen senior de la fonction publique.
Surface	75 m ²

- *Répartition des types de logements et surfaces*

Le tableau ci-après résume la proposition sur la répartition des types de logements et surfaces.

TYPE CRITERES	LOGEMENT AIDE				LOGEMENT LIBRE		
	CARACTERISTIQUE	SURFACE	NOMBRE	TOTAL	SURFACE	NOMBRE	TOTAL
T1	Locatif	30 m ²	40	1.200m ²			
T2	Locatif/Ascension sociale	45 m ²	120	5.400m ²	75 m ²	50	3.750 m ²
T3	Ascension sociale	60 m ²	150	9.000m ²	120 m ²	100	12.000m ²
T4	Ascension sociale	75 m ²	40	3.000m ²	150 m ²	227	34.050m ²
Parking	-		250	3750m ²	25 m ²	377	9.425m ²
Total : Nombre de logements /SHON (Hors Parking) :		350	18.600m ²		-	377	49.800m ²
% SHON Logement (72.000 m ²) :			≈26%			≈70%	
Surface Totale avec Parkings :			22.350m ²			59.225m ²	

NB : Le parking est réparti dans le RDC. Le T3 /T4 et la moitié du T2 ont de parkings pour le logement aidé. Des parkings 60 places pour les véhicules (750 m²) et deux parcs à vélo (500 m²) destinés aux visiteurs et aux clients de commerce de proximité seraient construits à l'extérieur.

iii. Equipements et services publics

Dans le cadre de ce projet ZAC Masay, il serait prévu la construction des divers équipements et services publics : médiathèque ; crèche ; espaces verts ; sportif et loisir (espace de jeux pour les enfants) ; maison médical. Ces divers services sont implantés dans le rez de chaussé des bâtiments afin de favoriser l'animation des espaces verts et des espaces piétons (voir plan masse). En effet, le premier plan au rez de chaussé ouvert à l'intérieur vers les espaces piétons et espaces verts, est destiné à l'implantation de ces divers équipements.

Médiathèque

Il s'agit d'un complexe culturel de type troisième lieu. Ce complexe culturel est un espace pensé pour la détente autour d'activités culturelles. L'objectif est de renforcer le lien social. Il joue à la fois le rôle d'une vidéothèque, d'une bibliothèque, d'une médiathèque tout en restant un lieu de convivialité (salle d'exposition, concert...).

Pourquoi un choix de type troisième lieu ?

En matière d'équipement culturel, le constat est édifiant. La ville manque beaucoup d'équipements culturels. Selon le PUDI 2004, on dénombre 12 centres de loisirs et culturels dans la CUA. En outre, l'offre publique (équipements publics) est très insuffisante. Par exemple, la commune n'a qu'une bibliothèque municipale. La majorité des équipements appartiennent aux privés (confessions religieuses, etc.) et aux centres culturels des pays étrangers présents à Madagascar (Alliance française, Institut français (ex-CCAC), CGM (Goethe Zentrum Antananarivo) etc.).

Mise à part cette insuffisance manifeste des équipements culturels, l'accessibilité à cet endroit pose un problème majeur. Seule une frange marginale de la population peut accéder à cet endroit. Ces lieux restent très élitistes pour la majorité des gens¹²³. A cela s'ajoute la persistance de la tradition qui constitue un des facteurs de blocage au développement de certaines activités culturelles¹²⁴.

En effet, l'une des dimensions de ce projet ZAC Masay est de créer un espace d'affirmation de liens sociaux en dehors du lieu de travail et du lieu d'habitation : un espace d'échange et de vie par excellence. D'où la notion du troisième lieu¹²⁵.

Architecture

Le bâtiment qui abrite cet équipement devrait faire l'objet d'une architecture très distincte afin de mettre en avant cet équipement tout en respectant l'objectif de développement durable. En effet, une surface de 5000 m² serait consacrée à cet équipement (bibliothèque, grande salle, hall d'exposition, accueil et espace d'échange, auditorium...)¹²⁶.

Figure 18 : Exemples d'architectures des médiathèques (Ville de Paris et de Chevilly-Larue/France).



¹²³ Pour assister à un spectacle, il faut compter au moins entre 7 000 ariary et 10 000 ariary. En outre, l'offre culturelle des centres culturels des pays étrangers accueille en général un public aisé. (Voir : Catherine Fournet GUERIN. *Vivre à Antananarivo : Géographie du changement dans la capitale malgache*. Ed KARTHALA, 2007, p.69.) ; Marie MORELLE, C.F. GUERIN. « Les nuits tananariviennes : citadinités et marginalités en construction ». *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne] <<http://cybergeo.revues.org/index2560.html>>.

¹²⁴ Il s'agit de la tradition d'oralité. Cette tradition a un impact non négligeable au développement de la lecture publique.

¹²⁵ Notion forgée par Ray Oldenburg (début des années 80), un sociologue urbaine, le troisième lieu est un lieu dédié à la vie sociale de la communauté. Selon lui, il s'agit des espaces d'échanges où les individus peuvent se rencontrer, se réunir et échanger de façon informelle. Ce lieu se distingue du premier lieu, sphère du foyer, et du deuxième lieu, domaine du travail. Cette notion a été reprise par Robert Putnam (sociologue) dans la médiatisation du capital social et culturel. (Voir : Mathilde SERVET. *Les bibliothèques troisième lieu : une nouvelle génération d'établissements culturels*. BBF (Bulletin des Bibliothèques de France) 2010, T 55, n°4. [En ligne] <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2010-04-0057-001.pdf>>).

¹²⁶ Voir ANNEXE normes de construction pour les bibliothèques. (Pour aller plus loin : <http://www.cg49.fr/medias/PDF/themes/culture_sports/bdp/boite_outils/les%20normes%20de%20construction.pdf>).

Crèche et halte garderie

Afin de répondre aux besoins futurs des salariés travaillant dans le site, un accueil de la petite enfance serait envisagé. 600 m² de surface serait destiné à cet équipement, avec une capacité d'accueil de 50 enfants moins de 6 ans.

Normes : 8m² par lit.

20% de la surface totale destinée aux services d'accueil (accueil, salle de réunion, espace pour les activités d'éveil des enfants).

Type d'établissement : Crèches multi-entreprise¹²⁷.

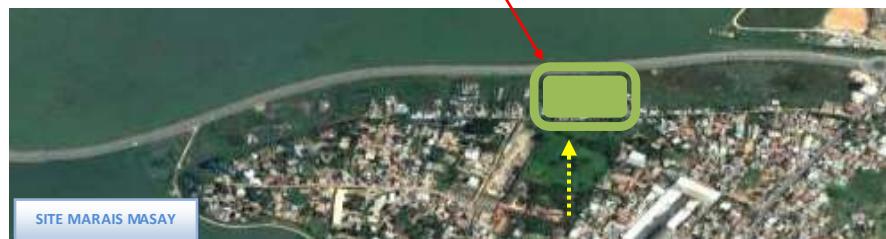
Il s'agit d'une structure d'accueil de la petite enfance créée par le partenariat entre plusieurs entreprises installées dans ce ZAC Masay. Ce sera donc une crèche privée.

Espace vert, espace jeu pour les enfants, espace sportif

Espace vert et jardin vivrier

Selon la prescription d'urbanisme, les espaces non construits (10% de la surface destinée aux logements et 10% de la surface du pôle tertiaire) sont plantés d'arbres, de fleurs ou engazonnés. Au total, 9000 m² d'espaces verts feront le lien entre le pôle tertiaire et le logement tout au long des espaces piétons en traversant le jardin vivrier (voir plan masse). Des aires de jeu pour les enfants sont intégrées dans cet espace vert. L'orientation du Plan vert/Plan bleu sur l'aménagement d'un jardin vivrier serait prise en compte. Des pavillons pour le marché des fruits et légumes sont construits dans cet aménagement (voir plan masse). Le périmètre du jardin vivrier et les pavillons sont environ 10 000 m², en continuité avec l'espace boisé privé du second plan.

Figure 19 : Aménagement des jardins vivriers



¹²⁷ Voir ANNEXE (Types des Crèches).

Parcours sportif

Le parcours sportif, d'une longueur d'environ 1 km, est situé en rive droite du lac Marais Masay aux abords de la rocade Masay. Il est situé entre le futur écran antibruit construit le long de la rocade et l'îlot de logements et de bureaux (programmation ZAC) qui longent la même rocade. Ce parcours sportif a pour objectif de répondre au besoin manifeste dans cet endroit. Une pratique courante du jogging a été constatée dans cet endroit (voir paragraphe iii situation et enjeux du site ci-dessus).

Fiche technique

Longueur Parcours sportif: 1 km.

Largeur : 3 m.

Espace étirement : combiné étirements barre fixe simple en bois.



iv. Equipements commerciaux

L'absence d'un lieu de convivialité et de commerces répondant aux besoins des salariés du tertiaire travaillant dans cette zone constitue l'une des faiblesses de la zone d'activité tertiaire d'Ankorondrano. L'offre unique de commerces dans cette zone est concentrée autour du supermarché Jumbo Score. Toutefois, ces offres n'ont pas des liens apparents avec les activités environnantes (activités tertiaires) et ne répondent pas aux besoins de ces dernières (restaurant pour le déjeuner de travail, course rapide après le travail, service à la personne...). On observe une fragmentation urbaine entre les zones d'activités tertiaires et les zones commerciales. L'existence de la route des hydrocarbures (voie rapide) renforce cette fragmentation.

En effet, afin d'éviter ces erreurs et de confirmer le rôle majeur de cette zone en tant que quartier d'affaires d'Antananarivo, des équipements commerciaux seront prévus dans ce projet ZAC Masay. Ces équipements permettront non seulement d'animer la zone mais surtout d'apporter des services indispensables pour les salariés et les habitants.

Les équipements commerciaux à prévoir se composent comme suit : pharmacie, alimentations générales et superettes, agences bancaires accompagnées avec des distributeurs, boulangeries et pâtisseries, café /tabac/presse, agence postale, restaurant interentreprises, maison médical...Leurs implantations sont situées au rez de chaussée des immeubles (logement et bureau) pour rendre vivant les espaces ouverts (espaces verts, espaces piétons, terrasse). En tout, 8000 m² de surface seraient consacrées à ces équipements commerciaux.

v. Synthèse de la programmation

Pôle tertiaire

TYPOLOGIE	Immeuble de niveau R+5
Nombre	6 Immeubles
Surface du terrain	3 ha
SHON BUREAU	72.000 m ²

Logement

TYPOLOGIE	Mixte (individuel et collectif) de niveau R+2 à R+5
Nombre	727 logements dont : -377 logements libres -350 logements aidés
Surface du terrain	6ha
Densité résidentielle	120 logements/ha
SHON	72.000 m ² dont - 49.800 m ² logements libres - 18.600 m ² logements aidés (RDC : 3.600 m ² équipements commerciaux)

Equipements et services publics

Médiathèque	5.000 m ² à 4 niveaux
Crèche/Halte Garderie	600 m ² pour 60 places
Espace vert (espace piétons, ludiques, terrasse)	9.000 m ²
Jardin Vivrier/Pavillons marché fruits et légumes	10.000 m ²
Parcours sportifs	8.000 m ²

Equipements commerciaux

Café/tabac ; Restaurants ; commerce de proximité (alimentation générale, superette etc.) ; agences bancaires ; pharmacie etc.	8.000 m ²
---	----------------------

Parking

Critères	Places	Surface
Pôle tertiaire	200	2.500 m ² (2 nd plan RDC)
Logement aidé	277	3.750 m ² (2 nd plan RDC)
Logement libre	377	9.425 m ² (2 nd plan RDC)
A l'extérieur : Visiteurs/résidents	60	750 m ²
Vélo	2 parcs	500 m ²

3.5. Le plan masse d'aménagement d'ensemble

Le choix d'aménagement répondrait à plusieurs objectifs :

Donner une âme et un style au quartier :

- Animer le quartier, notamment en soirée,
- Attirer de nouveaux commerces,
- Installer un pôle de bureaux et un pavillon pour le marché des légumes et des fruits,
- Créer un parcours sportif pour les amateurs de jogging.

Donner une image au quartier à travers la qualité environnementale, le soin apporté à l'environnement et au paysage :

- Imposer aux promoteurs des objectifs HQE précis,
- Mettre l'accent sur l'isolation acoustique vis-à-vis du passage des automobiles (voie rapide).

Afin de répondre à l'objectif de développement durable et de confirmer les rôles majeurs de cette zone en tant que quartier d'affaires d'Antananarivo, on a choisi d'aménager le site en fonction de l'espace boisé privé situé dans le second plan. Un jardin vivrier et des pavillons pour le marché des légumes et des fruits seraient aménagés au centre de ce site afin de garder la continuité de l'espace boisé situé dans le second plan.

Plusieurs bâtiments (R+5) dont le dernier étage est ouvert avec une vue sur le lac Marais Masay seraient implantés au sud, le long de la rocade Masay. Les bâtiments R+3 seraient implantés le long de la partie nord en face des bâtiments R+5. Les immeubles des bureaux (72 000 m²) avec commerce en rez de chaussée seraient repartis sur ces bâtiments (4 immeubles côté sud et 2 immeubles côté nord). Afin de créer un vrai quartier de vie, les logements libres ou aidés s'inséreraient entre les espaces des bureaux, créant une couture urbaine.

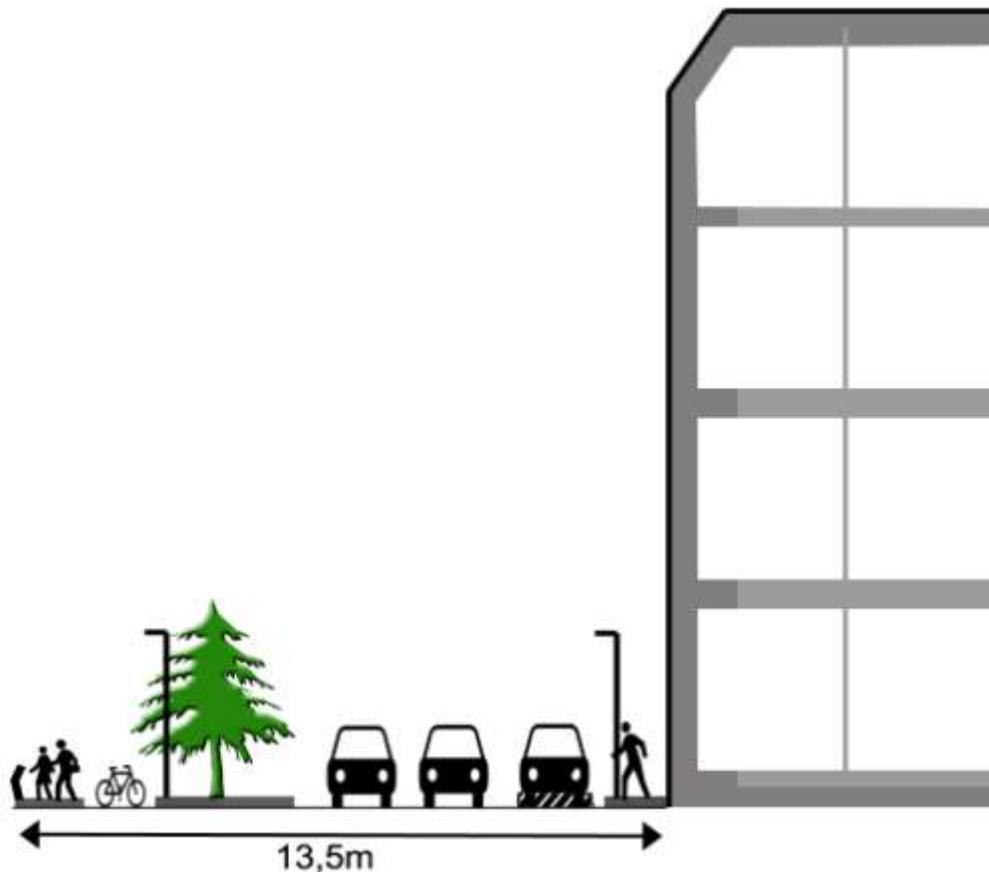
Ce projet a un objectif de développement durable, les immeubles seraient conçus suivant des critères environnementaux HQE. Ils permettront de réduire les dépenses d'énergie. Les panneaux solaires photovoltaïques destinés à alimenter le chauffe-eau et l'éclairage public seraient implantés sur le toit des immeubles.

***« Quartier durable : ville compacte qui concilie le respect de l'environnement, la présence d'espaces naturels, le confort de l'habitat, la proximité de services urbains, et l'accès à différents activités sociales et culturelles »*¹²⁸**.

Des espaces verts et espaces piétons seraient implantés entre le long de la cour intérieur des bâtiments (voir plan masse ci-après).

¹²⁸ Eric CHARMES, Taoufik SOUAMI. *Villes rêvées, villes durables* ? Ed Gallimard, 2009, p.6

Figure 20 : Plan masse d'aménagement Marais Masay



VUE DE PROFIL (Stationnement Voie Secondaire)

3.6. Processus pour arriver au résultat et schéma de financement

1. Concepts de montage financier

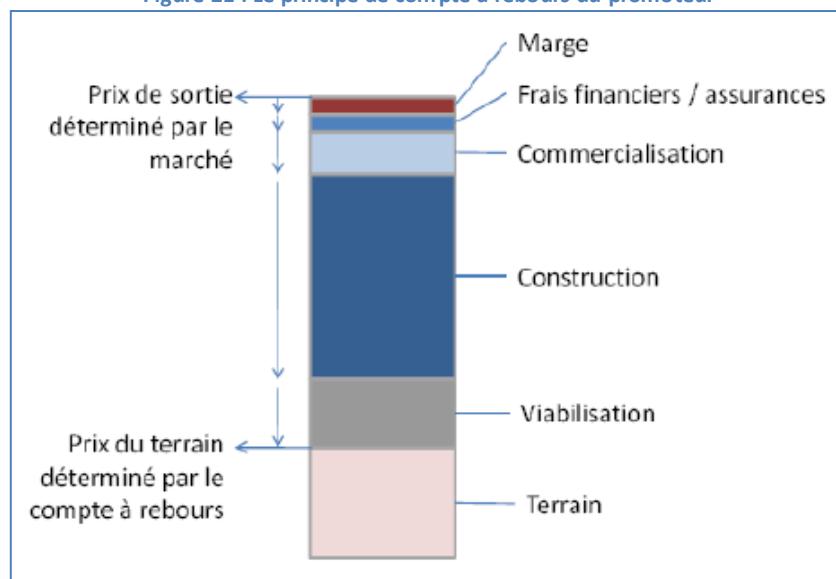
Pour le montage financier de ce projet ZAC, la réalisation d'un « compte à rebours » est indispensable. Il s'agit d'un bilan prévisionnel de l'opération. Il existe deux méthodes pour réaliser le « compte à rebours ». Ces méthodes définissent la stratégie à adopter pour la concrétisation du projet.

- ✓ Le compte à rebours du promoteur

Il s'agit d'estimer le prix qui pourra être obtenu de la vente des surfaces construites (dans le jargon du métier de promoteur, il s'agit de « prix de sortie ») et le coût opérationnel (coût de construction et le frais annexe proportionnel au prix de sortie notamment marge opérationnelle, frais de commercialisation, frais de notaire...) afin de déterminer la charge foncière maximale acceptable pour la faisabilité du projet.

PRIX DE SORTIE	
PRIX de sortie m² de surface construite (PS)	Estimation chiffres d'affaires (C.A)
- COUT OPERATIONNEL :	
Coût de construction (CC)	+ ou - constant
Coût proportionnel au C.A (marge...)	≈ 1/3 C.A
(-Frais spécifique) (FS)	Taxe APIPA, taxe remblai ¹²⁹
= CHARGE FONCIERE (CF)	Charge foncière maximale acceptable (≈ 15 % selon le promoteur à Madagascar) ¹³⁰
Prix de Sortie = 1 /3PS + CC + CF (+ FS)¹³¹	
Charge Foncière = 2/3%PS - CC (- FS)	

Figure 21 : Le principe de compte à rebours du promoteur



¹²⁹ Ce projet ZAC Masay a de frais spécifiques. Le projet de construction serait édifié sur une zone à remblayer.

¹³⁰ Selon le maître d'ouvrage de la future Tour ORANGE à Ankorondrano (entretien avec M. Patrick SOUBIRAA).

¹³¹ Joseph COMBY. *Les utilisations du « compte à rebours »*. Comby-Foncier, 1999. [En ligne]< www.comby-foncier.com/compte-a-rebours.pdf>

✓ Le compte à rebours aménageur

Cette méthode consiste à faire le compte à rebours de l'aménageur. C'est-à-dire estimer le prix prévisionnel du terrain à bâtir en remontant jusqu'au prix du terrain brut acceptable pour l'acquisition des terrains.

DROIT A BATIR	
PRIX m² SHON constructible	Estimation chiffres d'affaires (C.A)
–Coût d'aménagement / viabilisation	
–Frais annexe (marge brute, frais d'études et de commercialisation...)	≈30% C.A
(–Frais spécifique) ¹³²	Taxe APIPA, taxe remblai
= PRIX du Terrain Brut	Solde pour l'acquisition de terrain

2. Avantages et la stratégie à adopter selon les concepts de montage financier

La méthode de « compte à rebours aménageur » implique la séparation de responsabilité entre l'aménageur qui viabilise le terrain et le promoteur qui construit et commercialise les surfaces construites. Ainsi, c'est l'aménageur qui commercialise le droit à bâtir une fois que le terrain sera aménagé et rendu constructible. En adoptant cette stratégie, deux acteurs interviennent pour la réalisation de l'opération.

Dans cette démarche, on recourt souvent aux modes publics de réalisation (ex : SEIMAD) et que chaque acteur (aménageur et promoteur) supporte le risque financier de l'opération. En effet, la réalisation de l'opération pourrait être délicate plus particulièrement pour l'aménageur surtout si la viabilisation du terrain exige une opération spécifique (démolition, remblai...). Il n'y a pas de solidarité financière entre les opérations d'aménagement et de promotion.

Par ailleurs, les plus values foncières pourraient être englouties en cas de perte. De plus, les plus values sont dispersées entre l'aménageur et le promoteur. Il est alors difficile d'évaluer les plus values foncières et une partie des plus values ne sera pas récupérée.

Mode de réalisation du projet ZAC (Article 111 projet de réforme code de l'urbanisme)

La collectivité qui a pris l'initiative de la création de la ZAC peut choisir entre les modes publics de réalisation (réalisation par l'initiateur lui-même, par convention de mandat avec un établissement public d'aménagement, par concession avec un établissement public ou une société d'économie mixte d'aménagement) ou la convention d'aménagement avec une personne privée.

« Le compte à rebours du promoteur » repose sur la stratégie de recours à un « aménageur-promoteur ». Ainsi, un seul acteur intervient sur l'opération d'aménagement et de promotion immobilière (construction et commercialisation). En adoptant cette stratégie, la collectivité initiatrice

¹³² Dans le cadre de ce projet ZAC l'aménagement du terrain nécessite une opération de remblayage. Dans le texte juridique malgache qui régit le remblaiement, une taxe spécifique est prévue (Loi n° 95-034 du 03 Octobre 1999).

du projet ZAC fait le choix sur une convention passée avec une personne privée dans la réalisation de l'opération. L'avantage de ce choix est de s'affranchir la responsabilité liée au risque financier de l'opération. La personne privée assume entièrement le risque financier de l'opération. Cependant, le risque est beaucoup plus maîtrisé dans la mesure où il y a une répartition des risques sur l'ensemble de l'opération. De plus, l'estimation et la récupération des plus-values foncières sont plus aisées.

3. Commercialisation et construction immobilière

a. Etalement de la construction et de la commercialisation

Le planning prévisionnel prévoit l'étalement de la construction et de la commercialisation sur 10 ans. Les deux premières années sont destinées à l'acquisition foncière et à la viabilisation du terrain. Etant donné que le terrain qui ferait l'objet de ce projet ZAC est constitué par un marais et par quelques constructions, il y aurait donc une opération de relogement, de démolition, de remblaiement. Le relogement serait effectué par une opération tiroir de relogement in-situ au fur et à mesure que la construction avance. Le remblaiement nécessite un repos de 18 mois à 24 mois. En effet, la construction commence la troisième année.

Le promoteur pourrait commencer la commercialisation des futurs logements ou bureaux dès la signature de la convention. Selon le programme prévisionnel, la fin de la construction aurait lieu en N+9, un an avant la fin de la ZAC afin de permettre la vente de stocks de logement. L'achèvement de la ZAC devrait avoir lieu en fin N+10.

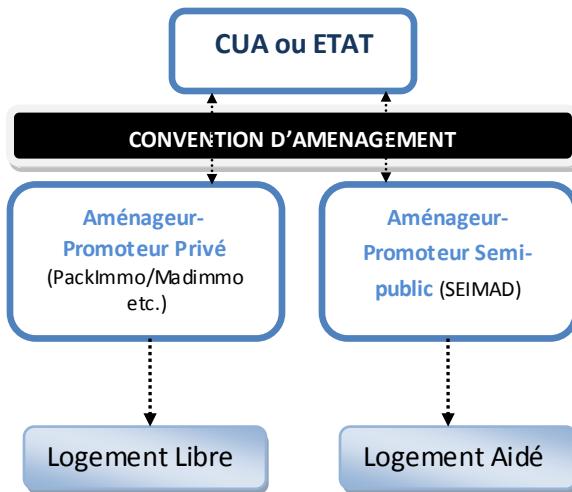
b. Concessionnaire de la ZAC Masay

L'aménagement, l'équipement, la réalisation de constructions et des installations (équipements collectifs) de la ZAC Masay seraient confiés à des aménageurs-promoteurs privés ou publics par une convention d'aménagement sous l'égide de la collectivité (CUA). En effet, la ZAC est repartie en 6 lots. De préférence, la construction des logements aidés seraient confiés à des aménageurs-promoteurs semi-public (ex : SEIMAD). Le but est de conserver le caractère d'intérêt général de l'opération de construction des logements sociaux. Par ailleurs, un comité de suivi serait mis en place pour veiller au respect des cahiers des charges.



Figure 22 : Répartition par lot de la ZAC Masay

Schéma de convention d'aménagement avec les aménageurs-promoteurs



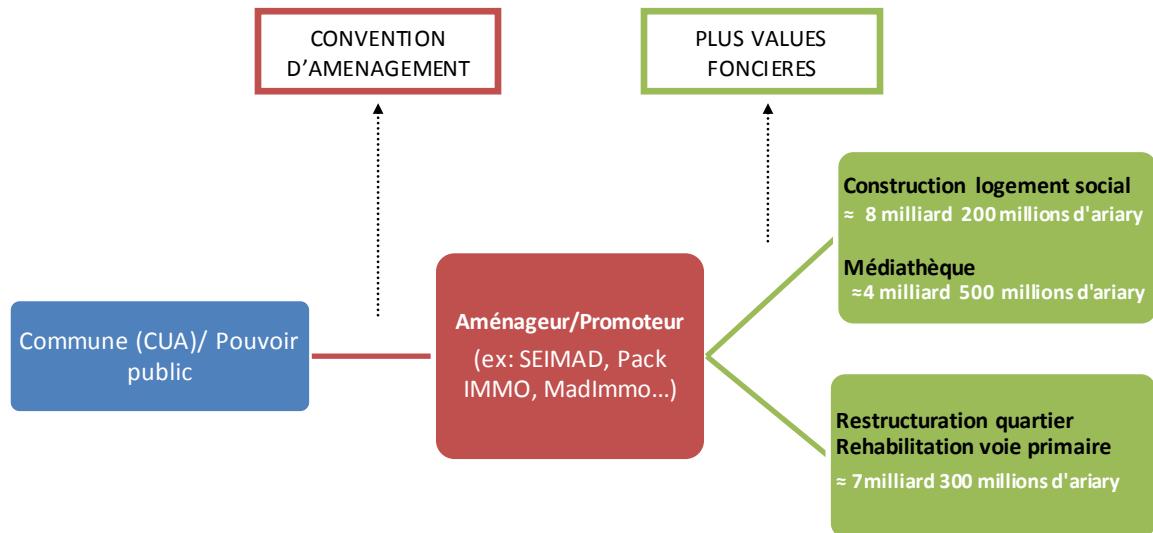
c. Financement des équipements publics et logements aidés

La construction des équipements publics est financée par la ZAC (cahiers de charges de convention : récupération des plus values foncières). Un appel d'offres pour les travaux de construction de la médiathèque serait lancé en début de la troisième année. En outre, à partir de N+3, une étude serait lancée pour la restructuration des quartiers et la réhabilitation des voies secondaires de contournement (environ 3 Km) desservant le quartier de la ZAC Masay afin de décongestionner la voie primaire, seule voie d'accès à la ZAC Masay (voir plan masse).

En effet, la convention d'aménagement ouvre plusieurs prérogatives dans la réalisation de l'opération d'aménagement aux aménageurs-promoteurs (l'institution d'une ZAC ouvre le droit de délaissement, la possibilité de suspension du plan d'urbanisme, l'élaboration du plan d'aménagement de la zone, le droit de préemption urbain...)¹³³. En contrepartie, l'aménageur est tenu à verser les plus values foncières (environ 75%) à la commune ou au pouvoir public initiateur de la création du ZAC. Dans le cadre de ce projet ZAC Masay, l'aménageur consacrera une partie des plus values foncières à la construction des logements sociaux et des équipements publics. L'autre partie servirait à financer la restructuration et la réhabilitation des voies secondaires dans le quartier (seconde phase de l'opération).

¹³³ Titre II Opération d'aménagement, projet de réforme du code de l'urbanisme.

Schéma de financement par les plus values¹³⁴



Estimation de montants des plus values

Cession Charges Foncières (estimation).	2 000 000 fmg ¹³⁵	Référence Boulevard d'Europe
Charges foncières (acquisition, terrassement, VRD ...).	65 521 990 000 fmg	Voir paragraphe bilan prévisionnel ci-dessous.
Surface totale	90 000 m ²	
Charges foncières / m ²	≈750 000 fmg	(65 521 990 000 fmg/90 000 m ²)
Plus value foncière PVF (estimation)	1 250 000 fmg	(2 000 000 fmg – 750 000 fmg)
Plus value foncière récupéré	1 000 000 fmg/m²	Hypothèse ≈ 75% PVF
MONTANT TOTAL Plus Value Foncière Récupérer :		(1 000 000 fmg × 90 000 m²)
90 000 000 000 FMG soit 18 000 000 000 ariary (soit 6,7 millions d'euros).		

¹³⁴ Voir le bilan prévisionnel pour la construction des logements sociaux et de la médiathèque.

¹³⁵ 1 fmg = 0,2 ariary (fmg= franc malgache, ancienne unité de monnaie). Cour de change 1 € = 13.500 fmg (référence, le cours fluctue beaucoup autour de ce montant).

4. Le schéma de financement de l'opération

Dans le cadre de ce projet ZAC, la méthode utilisée serait le compte à rebours du promoteur. La raison de ce choix s'explique sur la nécessité d'intégrer les investisseurs privés dans le développement urbain. Un projet complexe comme le projet ZAC Masay qui s'étale sur plusieurs années implique des fonds d'investissements très importants.

a. Tableau de Bilan prévisionnel selon les 2 concepts

Compte à rebours de l'aménageur	
DEPENSES	RECETTES
Charges foncières :	Cession des terrains :
Libération des sols	SHON Bureau
Terrassement	SHON logement aidé
Voirie et rés eaux divers	SHON logement libre
Coût de mutation	
Frais annexe :	
Marge de l'aménageur	
Communication et commercialisation	
TVA	
Frais de notaire	
Frais spécifique :	
Taxe APIPA (redevance annuelle)	
Taxe remblai (redevance 1 ^{er} établissement)	

Compte à rebours du promoteur (Aménageur/promoteur)	
CHARGES	PRODUITS
Charges foncières :	Vente de chaque local
Libération des sols	Bureau
Terrassement	Logement libre
Voirie et rés eaux divers	Logement aidé
Coût de mutation	
Coût de construction	Location
	Bureau
Frais annexe :	Logement aidé
Marge du promoteur	
Communication et commercialisation	
Frais de notaire	
TVA	
Frais spécifique :	
Taxe APIPA (redevance annuelle)	
Taxe remblai (redevance 1 ^{er} établissement)	

b. Le bilan financier de l'opération en milliard de Fmg¹³⁶

Le bilan prévisionnel prévoit un résultat négatif pendant les cinq premières années de l'opération. A partir de N+6, l'opération commencerait à avoir un résultat positif, atteignant le montant de 170 milliards de fmg soit 34 milliards d'ariary à N+9.

ANNEE		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PRODUIT											%
PRODUIT FIXE											99,6%
Report			(30 434)	(65 521,9)	(55 285,9)	(48 623,5)	(44 054)	18 813,5	94 893,6	123 874,7	
Vente m²	Logt aidé						8 010	7 476			
	Logt libre			210 000	183 750	194 250	178 500	105 000			
	Bureau						120 000	213 000	90 000	153 000	
PRODUIT VARIABLE											0,4%
Location en m²	Bureau			2016	1764	1864,8					
	Logt aidé						6				
TOTAL PRODUIT			212 016	185 514	196 114,8	306 516	325 476	90 000	153 000		100%
CHARGE											%
CHARGE FIXE											57%
Cout de construction											
Logement aidé						33 784,87	28 379,29				
Logement libre			74 908,8	66 856,10	72 089,98	67 569,74	40 541,84				
Bureau			56 181,6	50 142,07	54 067,48	39 746,90	71 961,77	31 014,51	53 779,16		
Redevance annuel remblai (RVA)											
Logement			8,8	7,7	8,14	14,96	10,56				
Bureau			8,8	7,7	8,14	5,86	10,41	4,4	7,48		
CHARGE VARIABLE											43%
Charge prop^o C.A											
Logement aidé						2 672	2 492				
Logement libre			70 000	61 250	64 750	59 500	35 000				
Bureau			672	588	621,6	40 000	71 000	30 000	51 000		
Charges foncières											
Acquisition foncière											
Habitat précaire		72									
Construction		8 760									
Terrain Bâties		2 100									
Marais		5 175									
Frais notaire		1 127									
Terrassement		9 900									
VRD		35087,5									
Redevance 1^{er} Ets remblai (RVPE)											
Logement		1 650									
Bureau		1 650									
TOTAL CHARGE		30 434	35087,5	201 780	178 851	191 545	243 648	249 395	61 018	104 786	100%
RESULTAT		(30 434)	(65521,9)	(55 285,9)	(48 623,5)	(44 054)	18 813,5	94 893,6	123 874,7	172 088	

¹³⁶ Voir Annexe : Données « Détermination Bilan prévisionnel- compte à rebours du promoteur ».

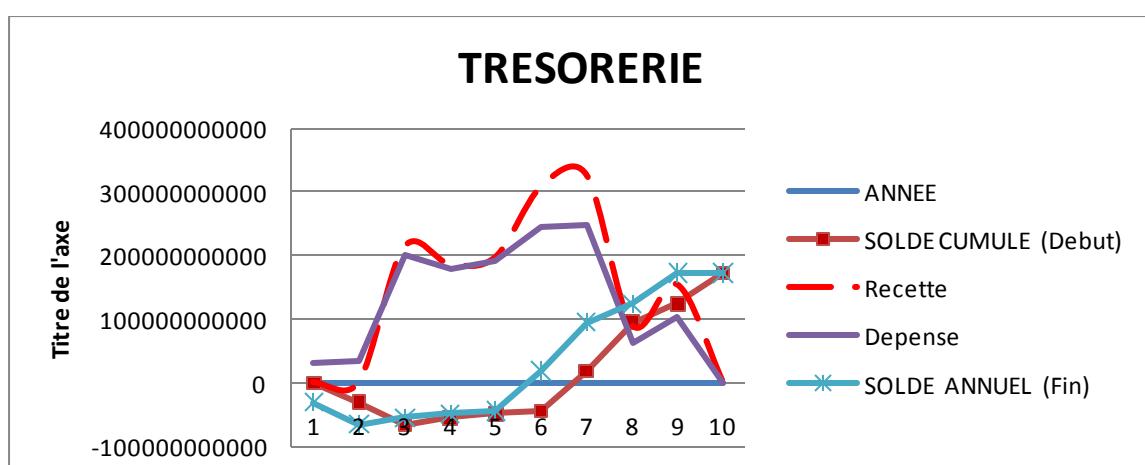
Le poste de dépenses le plus important dans ce projet ZAC Masay correspond aux charges fixes. Ils représentent 54% des charges. 99% de ces charges fixes sont constitués par le coût de construction. Les charges variables composent 43% des charges. Par ailleurs, il est important de noter la part relative des charges foncières dans les charges variables : 13% des charges variables sont de charges foncières. La proportion est en dessous du seuil maximum acceptable (15%) indiqué par les professionnels du métier¹³⁷. Ce qui explique la faisabilité de l'opération. Les dépenses d'acquisition foncière coûtent environ 16 milliards de fmg. La viabilisation et l'aménagement des terrains s'élèvent à environ 9 milliards de fmg et composent une part non négligeable des dépenses de l'année N. Les travaux de terrassement sont lourds nécessitant une opération de démolition et de remblaiement (180 000 m³ de remblaiement, 2 m de hauteur, 18 mois de repos pour la stabilité du sol, 133 bâtiments à démolir).

La vente et la location (bureaux et logements) composent les recettes de l'opération. La vente des logements libres et des bureaux représentent la plus grosse part des recettes. En partie, le financement des logements sociaux s'effectuent par ces recettes. C'est pour cette raison que le planning prévisionnel de construction des logements sociaux est programmé à partir de N+6. On trouve ici l'intérêt qu'on peut tirer de la ZAC : la solidarité financière entre l'opération permettant de récupérer les plus values foncières et de faire financer le logement social et les équipements publics par ce mécanisme.

c. La trésorerie (en milliard de Fmg)

TABLEAU DE TRESORERIE

ANNEE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
SOLDE Cumulé (Début)	0	- 30 434 ,49	- 65 521,99	- 55 285,99	- 48 623,57	- 44 054,12	18 813,52	94 893,63	123 874,72	172 088
Recette	30 434,49	0	212 016	185 514	196 114,8	306 516	325 476	90 000	153 000	0
Dépense	0	- 35 087,5	201 780	178 851,58	191 545,34	243 648,35	249 395,89	610 189,13	104 786,64	0
SOLDE Annuel (Fin)	- 30 434,49	- 65 521,99	- 55 285,99	- 48 623,57	- 44 054,12	18 813,52	94 893,63	123 874,72	172 088	172 088



¹³⁷ Indication selon le maître d'ouvrage de la Tour Orange concernant le seuil maximum des charges foncières pour la faisabilité d'un projet immobilier.

Le solde annuel est déficitaire pendant les cinq premières années. Le solde cumulé l'est pendant les six premières années. Le solde excédentaire apparaît à partir de N+6 pour le solde annuel et à partir de N+7 pour le solde cumulé. Si on calcule le solde annuel sans cumul, on observe que le solde annuel est excédentaire dès l'année N+2. Les déficits des deux premières années auront un impact sur le résultat. Il faudrait trois ans pour résorber ces déficits et dégager des résultats excédentaires.

La vente de logement libres et la vente des bureaux procurent des recettes importantes immédiates. Les ressources qui proviennent de la location (bureau ou logement) ne sont pas des liquidités immédiates. Il faudrait attendre la fin de la construction pour pouvoir encaisser le premier loyer. En effet, la faisabilité de l'opération conduit à produire plus des bureaux et des logements libres. Par ailleurs, on peut obtenir un résultat excédentaire en modifiant le programme de commercialisation et de construction des bureaux. En construisant les immeubles de bureaux au début de l'année N+3, on pourrait équilibrer le compte (couvrir le résultat déficitaire de l'année N et N+1).

Toutefois, il faudrait lancer très tôt la commercialisation des bureaux, dès le début de la signature de convention d'aménagements. La vente des bureaux est très liée à la conjoncture économique. Or, dans le contexte d'incertitude politique et crise financière actuelle, l'économie est en panne. La relance de l'économie dépend de la sortie de crise politique actuelle. C'est pour cette raison que la programmation de construction des bureaux aurait lieu l'année N+5.

Au total, l'investissement global est de **1 296 548 724 161 milliards de fmg, soit environ 260 milliards d'ariary. Le montant des plus values récupérées est de 18 milliards d'ariary (6,7 millions €).**

CONCLUSION

La croissance de la population d'Antananarivo ne va pas s'arrêter. Son agglomération pourra atteindre, au rythme actuel, 10 millions d'habitants à l'horizon 2025. Il est donc incontournable de construire et d'investir massivement dans des nouvelles infrastructures à Antananarivo. La captation des plus values foncières est un levier très important pour relever à ce grand défi.

Au terme de cette étude, il apparaît que la technique de récupération des plus values foncières a prouvé son efficacité dans le financement des investissements en infrastructure des pays en développement. L'expérience de Brésil, de la Colombie et de l'Inde en la matière ont permis d'analyser trois techniques de récupération des plus values foncières : l'achat anticipé et revente des terrains situés sur le tracé de projets d'infrastructures avant la réalisation de ce projet, la vente aux enchères suivant un cahier des charges strictes des terrains publics, et la mise en place d'une taxation sur les plus values foncières.

- **1^{er} Résultat hypothèse de départ : scenarii d'application de la technique des récupérations des PVF**

En effet, il est clair que ces techniques n'ont pas été appliquées à Antananarivo. Malgré, l'existence de texte juridique qui envisagera la récupération des plus values foncières par une redevance¹³⁸. A partir de l'analyse de contexte d'Antananarivo et au vu ces trois techniques, la faisabilité d'application de la technique de récupération des plus values foncières peut résumer comme suit :

Scenarii d'application	« Laisser faire »	Approche « Volontariste »	« Approche Réaliste »
	Plus value récupérée par le privé	Prérogative de la puissance publique : Taxation	Pouvoir public en concertation et en partenariat avec le privé : Vente des terrains ; Achat anticipé et revente
Avantages	Le privé qui s'enrichit	<ul style="list-style-type: none"> - Redevance sur les plus values foncières (TITRE IX de l'ordonnance 62-023). - Récupération des plus values pour les opérations déjà réalisées. 	<ul style="list-style-type: none"> -Information fiable ; -Récupération directe des plus values ; -Décret 99-698 (AGEREF) ; - Droit d'expropriation pour utilité publique ; -Maîtrise et organisation de l'urbanisation.
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> -Manque à gagné de l'Etat. -Non maîtrise de l'urbanisation. 	<ul style="list-style-type: none"> -Application seulement de redevance sur les plus values foncières dans le cadre de la procédure d'expropriation ; -Alourdi les charges supportées par les propriétaires (IPVI + PVF) ; -Mesure contraignante et impopulaire. 	<ul style="list-style-type: none"> -Nécessité d'une capacité financière suffisante pour lancer l'opération ; - Faiblesse des outils d'aménagement ; - Exposé à de risque financier (opération très longue qui s'étale dans le temps) et à la corruption.
Conditions de faisabilité		<ul style="list-style-type: none"> -Fiabilité de systèmes d'informations foncières ; -Renforcement des agents dans l'évaluation de PVF ; -Totalité de redevance devrait être destinée aux collectivités. 	<ul style="list-style-type: none"> -Renforcement des outils d'aménagement notamment l'institution d'une ZAC, la création d'un PAE ; -Favoriser un véritable PPP notamment l'intégration des promoteurs immobiliers dans la réflexion de développement urbain. -Inventaire patrimoine foncier

¹³⁸ Titre IX Ordonnance 62 023 sur l'expropriation pour utilité publique). Ce texte de « titre II » n'a été appliqué.

- 2^e résultat hypothèse de départ : la manière de faire pour récupérer les plus values foncières à Antananarivo.

Exploiter les patrimoines communaux

L'étude nous montre que les patrimoines communaux sont mal gérés : occupation illicite des terrains, parcelles non identifiées, immeubles dégradés et mal exploités. Les patrimoines communaux sont des actifs dormants. Il faut admettre ; il existe de négligences du potentiel des leviers d'action générées par l'exploitation de ces patrimoines de la part des équipes municipaux. La mobilisation de ressources internes -exploitation des patrimoines afin de récupérer les plus values- pour le financement des investissements en infrastructure n'est pas l'usage commode au sein de la CUA. L'action est centrée sur la mobilisation des ressources externes (impôt et taxe, aide extérieur via la coopération, etc.).

Cette récupération des plus values foncières par l'exploitation des patrimoines fonciers est résumée sous trois axes :

Axe 1 : Appui et renforcement de Service de patrimoine et foncier (SPF) de la CUA.

Doter des moyens financiers et matériels suffisants correspondant au besoin de ce service pour gérer à bon escient les patrimoines communaux.

Appuyer techniquelement le SPF, notamment le renforcement de capacités des agents dans ce service (formation et recrutement des nouveaux agents qualifiés dans ce domaine).

Axe 2 : Mise à jour de base des données et inventaires des patrimoines fonciers.

L'objectif n'est pas simplement de compter les patrimoines fonciers de la CUA, ce qui est déjà fait par la commune (sommier des patrimoines de la CUA).

Là l'opération porte, d'abord, sur la constitution d'un archivage plus globale des patrimoines de la CUA : rassembler tous les titres fonciers relatifs à ces patrimoines, réaliser une carte interactive identifiant les patrimoines (nature, surface, occupation, etc.), publier au grand public pour rappeler le droit, pour éviter l'occupation illicite¹³⁹ et pour instaurer la bonne gouvernance (accessibilité de base des données, diffusion sur le site internet de la CUA etc.).

Ensuite, faire une évaluation de la valeur économique de chaque parcelle (valeur actuelle, analyse prospective etc.) et enfin définir une stratégie afin de rentabiliser au maximum l'exploitation des patrimoines fonciers communaux.

Axe 3 : Libération et exploitation des patrimoines à fort potentiel économique.

Vendre avec un cahier des charges strictes¹⁴⁰ les terrains communaux à fort potentiel de développement urbain futur afin de constituer des fonds pour les investissements en infrastructure et la récupération de la plus value foncière par la technique d'achat anticipé et revente des terrains avant la réalisation des infrastructures.

Effectuer un appel d'offres d'exploitation pour les immeubles ou terrains centraux à fort potentiel économique (concession d'exploitation dont la recette devrait alimenter le financement des investissements en infrastructure) et/ou un PPP pour l'exploitation des patrimoines communaux.

¹³⁹ Contrairement au terrain appartenant à l'Etat, les terrains communaux ne sont pas soumis au principe de mise en valeur.

¹⁴⁰ Construction autorisée, obligation à respecter etc.

Utilisation de l'outil d'aménagements ZAC (zone d'ménagement concertée)

Le résultat de la simulation sur le site de marais Masay montre que l'utilisation de l'outil d'aménagement ZAC est nécessaire pour la récupération des plus values foncières par la technique d'achat anticipé et revente des terrains. Le montant des plus values récupérées serait de **18 milliards d'ariary**. Cet outil est important, compte tenu de l'état actuel de ressources financières de la commune urbaine et de la réglementation juridique qui régit la modalité d'emprunt des collectivités. La situation financière de la CUA empêche son accès aux emprunts auprès des institutions financières¹⁴¹. De plus, le cadre juridique est très strict pour la démarche¹⁴².

En effet, l'appel aux investisseurs privés apparaît incontournable pour un projet d'aménagements complexe nécessitant un grand moyen (investissement global environ 259 milliard d'ariary selon la simulation). La ZAC, un outil qui favorise la concertation entre les différents acteurs de projets complexe d'aménagements, permettra de mobiliser les moyens financiers privés, de maîtriser le développement urbain et bien évidemment de récupérer les plus values foncières. Deux modalités résument la mise en œuvre de cet outil : la vente de charges foncières qui fait appel à un aménageur et la promotion immobilière qui fait intervenir un aménageur-promoteur.

CONVENTION Aménageur	CONVENTION Aménageur-Promoteur
<p>Récupération des plus values Lors de la vente de charges foncières</p> <p>COMMENT ? « compte à rebours aménageur »</p> <p>-Un raisonnement de calcul qui estime « le prix maximum de terrains bruts » auquel l'aménageur est prêt à payer pour l'acquisition foncière, à partir de prix de vente estimé des terrains.</p> <p>-Récupération PVF selon le taux fixé par la convention.</p> <p>Où ? PVF : situer entre le prix de vente estimé et le montant de charges foncières (coût de viabilisation, marge, acquisition foncière, etc.).</p>	<p>Récupération des plus values Caption des plus values : point clés de la convention</p> <p>COMMENT ? « compte à rebours promoteur »</p> <p>-Un raisonnement de calcul qui estime « la charge foncière maximum acceptable » à partir de prix de sortie estimé des immeubles de logements ou bureaux.</p> <p>-Récupération PVF selon le taux fixé par la convention.</p> <p>Où ? PVF : situer entre le prix de vente des terrains et le montant de charges foncières. (NB : le prix de vente des terrains est fixé lors de la conclusion du contrat de convention d'aménagements. Ce prix sert de base pour calculer la PVF).</p>
AVANTAGES	
<p>-Pour la commune, l'intérêt principal est de percevoir la plus value foncière.</p> <p>-Pouvoir de déterminer la réglementation et le zonage des parcelles.</p> <p>-Produire des terrains viabilisés.</p> <p>-Permet de déterminer le seuil de prix maximum de terrain bruts.</p>	<p>-Montant des plus values dues intégrées dans le budget global de l'opération.</p> <p>-Opération plus solide, solidarité financière étalée dans le temps entre les différentes opérations (viabilisation, construction, commercialisation).</p> <p>-Permet de déterminer si le montant de charges foncières est inférieur au seuil de faisabilité de l'opération (~15%).</p> <p>-Droits de regards de la commune tout au long du processus (de viabilisation à la commercialisation).</p> <p>-Plus de maîtrise au développement urbain.</p> <p>-Large choix de professionnels qui pourrait assurer le projet d'aménagements (portage foncier et construction).</p>
INCONVENIENTS	
<p>-Investissement lourd au départ, donc nécessite une capacité financière solide.</p> <p>-Plus value foncière dépend de commercialisation de terrains, a fortiori du marché foncier.</p> <p>-Convention ne porte pas sur la totalité de l'opération (de viabilisation à la construction).</p> <p>-Peu de pouvoir sur le futur acquéreur, notamment la réalisation de projets, une fois la vente est conclue.</p> <p>-Peu d'opérateur capable de faire le portage foncier public (un seul aménageur public à savoir le SEMAD).</p>	<p>-Il faut compter plusieurs années pour la réalisation de projets.</p> <p>-Réticences des décideurs, si la réalisation n'est pas compatible avec l'agenda politique (mandat électoral).</p> <p>-Implique une bonne négociation de conventions pour contrebalancer le pouvoir des investisseurs-promoteurs.</p>

¹⁴¹ La CUA est endettée et le compte est déficitaire. Cette situation l'empêche d'être bancable.

¹⁴² Le gouvernement a le dernier mot. La décision est prise lors du conseil de ministres.

Dans le contexte d'Antananarivo, la recommandation porterait sur la conclusion d'une convention d'aménagements avec un aménageur-promoteur dans la réalisation du projet ZAC. Elle présente plus d'efficacité dans la récupération des plus values foncières et dans la maîtrise de développements urbains. La concrétisation de projets d'aménagements de construction est bien réelle. La convention d'aménagement est conclue sur la totalité de processus : de la viabilisation des terrains jusqu'à la construction des immeubles et à la réalisation de divers aménagements (équipements et services publics).

La convention d'aménagements avec un aménageur ne couvre pas la totalité de processus. Le droit de regards de la commune se limite sur la réglementation et l'affectation de l'utilisation des parcelles viabilisées par le zonage. Une fois l'aménageur conclut la vente des terrains avec les promoteurs, la commune n'a que peu de pouvoir pour obliger les promoteurs à réaliser la construction. La concrétisation de projets dépend du bon vouloir des promoteurs, et peut prendre plusieurs années. Il arrive souvent l'abandon total du projet. En conséquence, on court le risque d'une transformation de l'espace urbain en un grand espace vide dans l'agglomérat urbain.

OUVERTURE DE REFLEXION

Asymétrie d'information ou corruption ? Plus values foncières au bénéfice des promoteurs

La première réflexion porte sur la raison de l'inertie des pouvoirs publics dans l'application de redevances sur les plus values foncières. Elle est pourtant prévue par la loi. La première explication s'appuie sur l'insuffisance de moyens (ressources humaines en termes de compétences, financières et matérielles) nécessaires pour le recouvrement de cette redevance. Mais, une autre raison, non négligeable, se cache derrière cette première explication, sans doute la plus plausible. Au fil de l'entretien et de l'observation sur terrain, il apparaît que quelques promoteurs investissent sur des fonciers dormants à forte rentabilité, situés à proximité de projets futurs d'infrastructures routières. Ce n'est pas l'investissement en question qui pose de problèmes, nécessaire d'ailleurs. Mais plutôt, la capacité de ces promoteurs d'anticiper et de mesurer le coût d'opportunité, en investissant à l'endroit où le projet d'infrastructures sera véritablement réalisé à court et à moyen terme. Il est difficile d'anticiper la réalisation d'un tel projet dans tel endroit sans une information solide et fiable. La programmation de projets d'infrastructures de l'Etat n'est pas respectée dans la majorité de cas. Sa réalisation change suivant le contexte (politique, économique, etc.) et dépend de l'opportunité qui s'ouvre (financement de bailleur, coopération, etc.). La plupart reste, en général, dans un état projet et n'est pas réalisée. En effet, on pourrait penser qu'il y aurait un vase communicant entre les investisseurs et les hauts responsables qui favorisent l'inapplication de la redevance sur les plus values foncières. Y a-t-il un délit d'initié des responsables qui intervient dans la démarche des investisseurs conduisant à la privatisation des plus values foncières ?

Rompre avec l'immobilisme, agir avec réalisme et efficacité

Il est clair, la récupération des plus values foncières est un levier d'action très important pour la réalisation des infrastructures. La décision est désormais dans le camp des responsables politiques. Mais, la gouvernance urbaine constitue un élément essentiel pour l'efficacité de la récupération des plus values foncières. Elle mérite un éclaircissement. Participation de citoyens, capacité à faire stabiliser les différents intérêts des acteurs intervenants dans la ville etc. déterminent le contour de cette notion de gouvernance urbaine. En effet, la première réflexion porte sur l'intégration des acteurs privés notamment les promoteurs investisseurs dans l'élaboration de projets de ville. L'idée

qui sous entend dans cette démarche est de rompre avec une idée dominante, très formaliste, de la notion de services publics à Madagascar. Elle repose sur le monopôle exclusif de la puissance publique dans l'exercice de cette mission. Certes, le PPP commence à gagner le terrain dans la politique de l'Etat. Mais, il faut reconnaître qu'il reste, en tout cas à Antananarivo, marginal (action très minime ou partenariat mal négocié) ou très à l'extrême (laisser faire au privé). Il faudrait aller plus loin, en intégrant par exemple les promoteurs privés dans la réalisation des infrastructures pour mieux récupérer les values foncières.

Deuxièmement, rompre avec l'idée qui stigmatise les bas quartiers comme étant le lieu de concentration « *des agrégats de maux urbains* » et avec le mythe de la sauvegarde de la rizière (idée dominante qui est contre toute sorte de remblaiement dans la plaine de Betsimitatatra) sont incontournables. La question de participation de citoyens et la récupération des plus values foncières sont au cœur de cette démarche. En effet, la réflexion porte sur l'élaboration d'un véritable projet de ville qui traite vraiment ces problèmes : associe la population à son élaboration et intègre les promoteurs privés pour récupérer les plus values foncières afin de financer les infrastructures de services urbains de base, la rénovation et la restructuration de ce quartier. A ce titre, la « softisation » immobilière est une piste à explorer pour réaliser cette opération. Il s'agit de *construire sur le terrain d'autrui en n'imputant pas le foncier dans les projets de construction*. Ce système pourrait résoudre le problème lié à l'attachement à la terre natale et permettrait d'éviter le déguerpissement.

La dernière réflexion s'appuie sur la décentralisation. La réflexion qui anime au sein du ministère de l'aménagement de territoire et de la décentralisation (réflexion sur la redynamisation de FHUI (fonds de l'infrastructure pour l'habitat urbain), réforme de texte de la décentralisation) laisse à penser une certaine frilosité sur la décentralisation effective des responsabilités (transfert de compétences, du pouvoir décisionnel, de ressources suffisantes). La volonté de l'Etat central d'avancer le processus est en demi-teinte. L'Etat ne joue pas véritablement le rôle d'accompagnateur et d'appui aux collectivités. A ce titre, on a l'impression que l'Etat essaie de récupérer les compétences qui constituent un enjeu potentiel d'action. A titre d'exemple, la réflexion sur l'alimentation de FHUI par les plus values foncières constitue une sorte de recentralisation de moyens financiers. Ainsi, si jamais l'Etat adopte cette mesure, il devrait accompagner d'un engagement fort de l'Etat pour une redistribution de ce fonds aux collectivités, plus précisément les collectivités de prélèvement.

Par ailleurs, la question de transfert de certains patrimoines de l'Etat aux collectivités devrait être posée dairement. Il est surprenant de voir que certains patrimoines fonciers ou immobiliers situés dans le centre ville sont sous-exploités voire inexploités alors que la commune souffre de l'insuffisance de moyens financiers. L'exploitation de ces patrimoines pourrait générer des plus values très important. Il s'agit de patrimoines situés dans le quartier central de la ville (caserne, hangar, etc.) dont leur présence reconfigure le paysage urbain. Mais, vu l'avancé du processus et de la conception même de la décentralisation, on voit mal que l'Etat central cède ces patrimoines au bénéfice des collectivités. Il en est de même pour la redistribution de FHUI, dans le cas où les plus values foncières alimenteront ces fonds. Le discours du Ministre lors de l'atelier national de finalisation des projets de texte sur la décentralisation est révélateur de la vision de l'Etat sur la décentralisation. Il a utilisé la métaphore suivante pour illustrer son propos sur la décentralisation « *on ne fait pas d'un âne un cheval de course* ». En effet, il revient aux décideurs de prendre réellement leurs responsabilités.

ENTRETIENS

Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA) :

- M. Charlie Directeur de la Direction des espaces verts, de l'environnement et de l'agriculture urbaine- CUA. Réalisé le 24/03/2011.
- Mme Clara Nala ANDRIANAMBONY Chef de Service patrimoine et foncier CUA. Réalisé le 05/04/2011.
- M. A. Harimamy RAJAONARISON Directeur de Bureau de développement du Grand Antananarivo - CUA .Réalisé le 11/04/2011.
- Mme Mamy RAZAFINDRAKOTO Directeur des affaires juridiques -C.U.A. Réalisé le 13/04/2011.
- M. RAJAONARY Directeur de la Direction de Patrimoine et de Développement Urbain –CUA. Réalisé le 13/05/2011.
- M. RAZAKAMAHAROMANANA Honoré Vice-président Fokontany Ankazomanga Atsimo. Réalisé le 14/06/2011.
- Mme ANDRIAMIAMINORO Chef de service recette fiscale C.U.A. Réalisé le 21/07/2011.
- M. RAZAKAMAHAROMANANA Honoré Vice-président Fokontany Ankazomanga Atsimo. Réalisé le 14/06/2011.

Ministère de l'aménagement de territoire et de la décentralisation (MATD)

- M. Rémi LEGENDRE Conseil technique auprès du secrétaire Général du MATD – Programme National Foncier. Réalisé le 13/04/2011.
- Mme RAKOTONDRAZANY Emilda Chef Circonscription Domaniale Antananarivo (MATD). Réalisé le 08/06/2011.
- Mme RAMAVOARINORO Lucette Chef de service d'expropriation - Service du contentieux et de coordination des activités de tribunaux terriers (MATD). Réalisé le 08/06/2011.

Etablissements publics

- Mme Mbolatiana RAZAFIMANANTSOA Directeur Technique APIPA .Réalisé le 11/05/2011.
- M. Edmond RAKOTOMALALA Consultant en expropriation ARM (Autorité Routière de Madagascar). Réalisé le 15/07/2011.
- M.Lalaonirina RAHAMEFY Directeur général de la SEIMAD. Réalisé le 22/03/2011.
- M. André HOUSSEIN Professeur DESS sécurisation foncière-Ecole supérieur Polytechnique de Vontovorona - Antananarivo. Réalisé le 20/04/2011.

Entreprise BTP et promoteur immobilier

- M. Patrick SOUBIRAA SPC Maître d'ouvrage Immeuble Tour ORANGE Ankorondrano. Entretien le 25/05/2011.
- M. FENOMANJATO Harimalala, Gérant Entreprise de BTP. Entretien le 21/07/2011.

Organismes non gouvernementales

- M. François CHEVAUX représentant ONG EAST. Réalisé le 21/03/2011.
- Mme vola RAHARINAIVO Coordinatrice ENDA OI-Madagascar. Réalisé le 19/04/2011.

BIBLIOGRAPHIES

Ouvrage

- Antonio AZUELA, Carlos HERERA-MARTIN. *Taking land around the world: international trends in expropriation for urban and infrastructure projects*. Urban Land Market, Springer, 2009.
- C.GUILLOUX. *Le biais anti-urbain de l'aide au développement à Madagascar*. Mémoire Master 2 CIAHPD, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Catherine Fournet GUERIN. *Vivre à Antananarivo : Géographie du changement dans la capitale malgache*. Ed KARTHALA, 2007.
- Eric CHARMES, Taoufik SOUAMI. *Villes rêvées, villes durables ?* Ed Gallimard, 2009.
- F. KUHN. *Brasilia*. INRETS-ESTAS, Janv 1999.
- Georget. M. *Madagascar, pour un aménagement du territoire voulu : des moyens pour la décentralisation*. TFE, ENAM Madagascar, Avril 2011.
- G.E PETERSON. *Exploiter la valeur du foncier pour financer les infrastructures*. PPIAF, Banque mondiale 2009.
- Marie Caroline SAGLIO. *Mumbai : mutations spatiales d'une métropole en expansion*. Mappemonde 62, 2001.
- Monique DANTAS. *Analyse économique des effets de la planification urbaine sur les prix immobiliers et fonciers en zone littorale : le cas du bassin d'Arcachon*. Thèse, Université Montesquieu-Bordeaux IV. Mai 2010.
- MEEDM/AFD. Guide de bonnes pratiques : *Qui paye quoi en matière de transports urbains ?* Novembre 2009.
- N.AVELINE. *Les marchés fonciers à l'épreuve de la mondialisation : nouveaux enjeux pour la théorie économique et pour les politiques publiques*. Mémoire HDR, Institut d'urbanisme de Lyon, Avril 2005.
- P.ANTOINE, P.BOCQUIER, F.ROUBAUD, N. RAZAFINDRATSIMA. *Biographie de trois générations dans l'agglomération d'Antananarivo*. CEPED n°11, Paris, Décembre 2000.
- R.MONTEZUMA. *Les transports urbains : l'organisation, la gestion et le processus d'urbanisation à Bogota*. Thèse, ENPC. Mai 1998.
- S.CARREAU. *La plus values-foncière, une des clés du financement des infrastructures urbaines en Afrique ?* PFE, ENPC. Décembre 2008.

Article/revue

- Alice ROMAINVILLE. La promotion immobilière et la division sociale de l'espace résidentiel. Université Libre de Bruxelles, sept 2010. [En ligne] <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/52/40/01/HTML/index.html>>.
- Bernard MARCHAND. Le financement des travaux d'Hausmann : un exemple pour les pays émergents ? [En ligne] <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/58/34/57/PDF/Hausmann.pdf>>.
- Corinne R. « *Expropriation à Ankadimbaoka – le propriétaire attend d'être indemnisé* », La vérité, Jeudi 4 Mars 2010. <<http://www.laverite.mg/index.php/quotidien-a-madagascar/15653-expropriation-a-ankadimbaoka-le-proprietaire-attend-detre-indemnise>>
- François GEEROLF. *Taxer les plus values foncières pour financer les infrastructures publiques*. La découverte n° 9. 2011.

- Gloria Henao GONZALEZ. *Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá*. Economia de las ciudades n°36, Café de las ciudades. [En ligne] <http://www.cafedelasciudades.com.ar/PDFs/cafe_de_las_ciudades_36_PDF.PDF>.
- IAU (Ile de France). *Valorisation foncière et financement des infrastructures de transport*. Note Rapide n° 477, juin 2009.
- Judicaëlle SARALEA. *Tous les feux au rouge : Le groupement des opérateurs malgaches (FIVMPAMA) fait un état critique de tous les secteurs économiques à Madagascar. Le pire est à craindre*. <<http://www.lexpressmada.com/4951/conjoncture-madagascar/24720-tous-les-feux-au-rouge.html>> Express de Madagascar le 24/06/2011.
- Joseph COMBY. *Les utilisations du « compte à rebours »*. Comby-Fondier, 1999. [En ligne]<www.comby-fondier.com/compte-a-rebours.pdf>
- Julie POLLARD. *Les grands promoteurs immobiliers français*. Métropolis/Flux. 2007/3-n°69, p94-108. [En ligne] <<http://www.cairn.info/revue-flux-2007-3-page-94.htm>>.
- L'HEBDO DE MADAGASCAR. « *La crise de logement est à la fois complexe et délicate* », Interview de M. Lalaonirina RAHAMEFY, Directeur Général de la SEIMAD. Vendredi 29 juillet-4 août 2011.
- Mathilde SERVET. *Les bibliothèques troisième lieu : une nouvelle génération d'établissements culturels*. BBF (Bulletin des Bibliothèques de France) 2010, T 55, n°4. [En ligne] <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2010-04-0057-001.pdf>>).
- Marie MORELLE, C.F. GUERIN. « *Les nuits tananariviennes : citadinités et marginalités en construction* ». *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne] <<http://cybergeo.revues.org/index2560.html>>.
- MADAPLUS. *Profession judiciaire : Madagascar ne compte que 12 notaires*. 27 avril 2011. [En ligne] <http://www.madaplus.fr/Profession-judiciaire-Madagascar-ne-compte-que-12-notaires_a1838.html>.
- Mumbai Rail Vikas corporation. [En ligne] <http://www.mrvic.indianrailways.gov.in/view_section.jsp?lang=0&id=0,297,376>.
- MMRDA. *Bandra-Kurla Complex (BKC)*. [En ligne]<www.mmrda.org>.
- N. D.A. MELO, F.M.L.TOURNEAU, H.THERY, L. VIDAL. *Brasilia, 40 ans après*. 2004. [en ligne] <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/05/19/36/PDF/Brasilia_40_ans_apres.pdf>.
- UBIFRANCE /Mission économique en Inde. *Les transports urbains sur rail en Inde*. Juin 2010. [En ligne]<[http://www.grenobleecobiz.biz/ccig/grexbcdoc.nsf/TBVSchDoc/c49d706315935120c12577d10041c455/\\$file/Inde_Transports_urbains_sur_rail_2010.pdf](http://www.grenobleecobiz.biz/ccig/grexbcdoc.nsf/TBVSchDoc/c49d706315935120c12577d10041c455/$file/Inde_Transports_urbains_sur_rail_2010.pdf)>.
- Vonjy RADASIMALALA. *Les nations Unies dénoncent une catastrophe : une augmentation de la pauvreté accentuée par la crise*. <<http://www.lexpressmada.com/4951/pauvrete-madagascar/24723-les-nations-unies-denoncent-une-catastrophe.html>> Express de Madagascar le 24/06/2011.

Rapport

- ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie). Bâtiment et démarche HQE. Ed ADEME, Mars 2006.
- A-M. Daune-Richard, Sophie ODENA, Francesca PETRELLA. *Entreprises et mode d'accueil de la petite enfance: innovation et diversification*. LEST, Caisse d'allocation familiale, Dossier d'étude n°91, Avril 2007.
- ANF (Association du notariat francophone). *Mission d'audit du foncier à Madagascar*. Mai 2010.

- Direction générale de l'urbanisme et de la construction/CERTU. *Les outils de l'action foncière : la zone d'aménagement concertée*. Fiche n°10, Aout 2006.
- Document Banque mondiale. *Cadre de politique de réinstallation /PRIC Phase*. 2007.
- FICHE PRATIQUE DE SECURITE. *L'aménagement des bureaux*. INRS, ED 23. 2007.
- Min SS (Ministère de la santé et des solidarités). *Guide pratique : Accueil de la petite enfance*. 2007.
- PNATH (Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'habitat)/MATD. *Politique nationale de l'habitat (PNH)*. Août 2006.
- RAVELOSON Théodore, AGETIPA. *PUDi Antananarivo, VRD et Réseaux structurants*. Septembre 2004.
- RAPPORT BM. *L'urbanisation ou le nouveau défi malgache*. Mars 2011
- T. HUAU. *Plan vert d'Antananarivo : le lac Masay, plan d'eau modèle pour un environnement agro-écologique et touristique*. INTERSCENE.
- The LOUIS BERGER Group Inc. *Plan de Déplacements urbains – Agglomération d'Antananarivo*. Rapport final, Mars 2004.
- UN Habitat. *Document de programme pays : Madagascar*. 2008-2009.
- UN Habitat. *Profil Urbain Antananarivo*. Avril 2011.

Site internet

- ADEME [page consultée le 03/08/2011]. Site officiel de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, [en ligne], adresse URL <<http://www2.ademe.fr>>
- EDBM [page consultée le 03/08/2011]. Site officiel Economic development board of madagascar, [en ligne], Adresse URL <<http://www.edbm.gov.mg/page-risk-rating-16-2>>.
- GDF [page consultée le 18/03/2011]. Site Officiel du gouvemement fédéral de Brasilia, [en ligne], Adresse URL <www.gdf.gov.br>.
- Mumbai Rail Vikas corporation [page consultée le 18/03/2011]. Site Officiel transport ferroviaire de Mumbai, [en ligne],
Adresse URL <http://www.mrvc.indianrailways.gov.in/view_section.jsp?lang=0&id=0,297,376>.
- MMRDA [page consultée le 18/03/2011]. *Bandra-Kurla Complex (BKC)*. [En ligne] Adresse URL <www.mmrda.org>.
- OBSERVATOIRE FONCIER [page consultée le 20/04/2011]. Site officiel de l'observatoire foncier à Madagascar, [en ligne], Adresse URL <www.observatoire-foncier.mg>.
- PNF [page consultée le 20/04/2011]. Site officiel du programme national foncier à Madagascar, [en ligne], Adresse URL <www.foncier.gov.mg>.
- MATD [page consultée le 20/04/2011]. Site officiel du ministère de l'aménagement de territoire et de la décentralisation, [en ligne], adresse URL <www.matd.mg>.
- UN HABITAT [page consultée le 22/04/2011]. Site officiel d'UN habitat, [en ligne], adresse URL <<http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=674&catid=212&typeid=13>>.

ANNEXE : Textes Juridiques relatifs aux techniques des PVF

Loi 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres

EXPOSE DES MOTIFS

Le contexte

La Lettre de Politique Foncière approuvée par le Gouvernement a tracé les lignes générales de la politique foncière à Madagascar.

Cette lettre de Politique Foncière, préparée par un comité où ont été représentés les institutions, les élus et la société civile concernés par le foncier, a souligné la nécessité pour le pays d'avoir une politique foncière claire et réaliste.

Le Programme National Foncier, issu de la Lettre de Politique Foncière, définit les actions à mener pour une réforme du foncier à travers quatre grands axes:

- La modernisation de la conservation foncière qui prendra en compte l'informatisation et la numérisation des documents fonciers et cadastraux, et la mise aux normes des locaux d'archives des documents.*

- L'amélioration et la décentralisation de la gestion du foncier qui doit répondre aux attentes des usagers notamment par l'adoption d'instruments plus simples.*

- La réorganisation et la rénovation de la législation foncière et domaniale en fonction des exigences des réalités du terrain et de la modernité.*

Cette réforme de la législation aura pour objectifs de :

- mettre à jour et organiser les textes actuels très disparates*

- prendre en compte le cadre institutionnel résultant de la décentralisation*

- répondre aux attentes de sécurisation foncière, en proposant, outre le titre de propriété foncière, un instrument plus simple correspondant aux besoins d'une partie des usagers.*

- Moderniser et équiper en conséquence les services chargés de la gestion domaniale et foncière.*

- Le renforcement des capacités et la mise en place d'un plan de formation pour les personnes concernées par le foncier.*

Les éléments de la loi

La présente loi fixe le cadre qui détermine les différents statuts des terres et pose les principes qui doivent les présider. Il a été constaté que les difficultés d'une loi relevaient souvent de l'incompréhension des termes techniques utilisés par les praticiens. C'est pourquoi la loi, après avoir défini son objet, établit une liste de définition des termes couramment utilisés en matière domaniale et foncière. La loi, par la suite, énumère les différents statuts des terres en donnant leur définition, consistance, régime juridique et mode de gestion.

Dans les points les plus significatifs des dispositions de la loi, figurent :

- La gestion décentralisée des terres et d'une plus grande déconcentration de l'Administration en charge du foncier ;*

- La reconnaissance des droits d'occupation et de jouissance comme une forme de propriété, ainsi que les mesures d'accompagnement devant être mises en place pour une bonne gestion du foncier, telle l'exigence de mettre en adéquation les moyens et les ambitions de la réforme législative.*

Il convient de souligner que la mise en application de la législation domaniale et foncière, pour des raisons d'échelles de coût et de nombre des actions à mener, en particulier pour le suivi des différents actes domaniaux et des titres fonciers, nécessite :

- l'utilisation de moyens de traitement de l'information tant alphanumérique que géomatiques, tenant compte de l'évolution des techniques, en particulier informatiques et de traitement de l'image ;*

- la mise à disposition d'un personnel spécialisé, de différents niveaux et domaines de compétence, pour la formation duquel des filières de formation appropriées doivent être mise en place ;*

- que soit mis en œuvre un dispositif de financement qui permette de répondre aux besoins de l'application de la législation en matériel, en personnel tel qu'évoqués aux deux points précédents. Tel est l'objet de la présente loi.

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Tanindrazana - Fahafahana – Fandrosoana

PRÉSIDENCE DE LA REPUBLIQUE

LOI N° 2005 - O19 DU 17 OCTOBRE 2005 Fixant les principes régissant les statuts des terres
L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté en leur séance respective en date du 27 juillet 2005,
LE PRÉSIDENT DE LA REPUBLIQUE,

Vu la constitution ;

Vu la décision n° 14 – HCC/D3 du 7 octobre 2005 de la Haute Cour Constitutionnelle ;

Promulgue la loi dont la teneur suit :

Section 1 – Généralités

Article 1 – Objet de la loi : La présente loi fixe les principes généraux régissant les différents statuts juridiques de l'ensemble des terres qui composent la République de Madagascar. Les terrains constitutifs des domaines public et privé de l'Etat et des collectivités décentralisées sont soumis aux règles de la gestion domaniale.

Les terrains constitutifs du patrimoine des personnes privées, physiques ou morales, sont soumis aux règles de la gestion foncière.

Article 2 – Les statuts des terres : Les terres situées sur le territoire de la République de Madagascar, se répartissent, dans les conditions fixées par la présente loi, en :

- terrains dépendant des Domaines de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public ;
- terrains des personnes privées ;
- terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique.

Article 3 – Définitions : Dans le présent texte, les termes ci-après sont définis comme suit :

- Acte domanial : Acte administratif pris par l'administration de l'Etat en charge des Domaines ou par le service domanial d'une collectivité décentralisée, pour établir ou constater un droit réel ou personnel portant sur l'utilisation, l'occupation et/ou la valorisation d'un terrain.

- Affectation : Fait matériel ou acte juridique permettant de donner à un bien immobilier sa destination particulière au regard de son statut juridique de rattachement.

- Antichrèse : Désigne le fait de se servir ou d'utiliser une chose ou une procédure en remplacement d'une autre. Par exemple, le nantissement est une forme d'antichrèse puisqu'il remplace le paiement.

- Aire protégée : Portion de terre et/ou de mer vouée spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées, et gérée par des moyens efficaces, juridiques ou autres.

- Bail : Contrat par lequel le propriétaire d'un terrain laisse l'usage de celui-ci à une autre personne, pour une durée déterminée, et moyennant le versement régulier d'une somme d'argent, le loyer.

Selon ses conditions, le bail peut revêtir diverses formes par exemple le bail emphytéotique.

Le bail peut être notamment à usage d'habitation, industriel, commercial ou agricole.

- Bail emphytéotique (ou Emphytéose) : Bail de dix huit à quatre vingt dix neuf ans qui permet au bénéficiaire (preneur), l'emphytéote, de disposer du terrain pour y réaliser des impenses qui reviendront au propriétaire à l'issue du bail, moyennant le versement d'une redevance annuelle dont le montant est inversement proportionnel à la valorisation du terrain attendue à l'expiration du contrat.

- Bailleur : Le propriétaire du bien qui le loue à une tierce personne.

- Bien : Toute chose ou objet susceptible de devenir la propriété d'une personne. Les biens peuvent être corporels (matériels) ou incorporels ; meubles ou immeubles ; personnels (définis par la personne qui les détient) ou réels (définis par leur objet).

- **Biens vacants et sans maître** : Biens pour lesquels il peut être établi, par une procédure appropriée, qu'ils ne sont l'objet d'aucune utilisation ou occupation, et qu'ils ne font l'objet d'aucune revendication de propriété.

- **Bornage** : Action de délimitation d'un terrain par la matérialisation de ses limites. Cette action menée publiquement, peut être l'occasion de faire une enquête publique et contradictoire sur le statut juridique du terrain. Le bornage est d'une importance essentielle dans la procédure de l'immatriculation puisqu'il permet d'identifier le terrain comme un bien réel dont le contenu est établi de manière incontestable et qui sera l'objet du droit de propriété inscrit au livre foncier.

- **Borne** : Signal matériel, dont la forme et les matériaux sont définis par la loi ou la réglementation en vigueur, et qui doit être utilisé dans les procédures de bornage devant permettre l'immatriculation des terrains.

- **Cadastre** : Techniquelement, le terme Cadastre est utilisé à la fois pour désigner le service spécialisé de l'Administration qui gère la cartographie foncière et cette dernière.

Juridiquement, à Madagascar, le terme « cadastre » est utilisé pour désigner une procédure particulière applicable aux droits de jouissance aboutissant à une reconnaissance juridique collective de ces derniers.

- **Certificat foncier** : Acte administratif attestant de l'existence de droits d'occupation, d'utilisation, de mise en valeur, personnels et exclusifs, portant sur une parcelle de terre, établi par suite d'une procédure spécifique légalement définie. Le certificat reconnaît un droit de propriété opposable aux tiers jusqu'à preuve du contraire.

- **Cession** : Acte juridique qui permet le transfert, moyennant ou non une contrepartie, de la propriété d'un bien d'une personne juridique à une autre personne juridique. La cession peut être à titre onéreux (avec contrepartie) ou à titre gratuit. Elle peut être amiable ou forcée (par exemple en cas d'expropriation). Elle peut être de gré à gré, les parties se choisissant, ou par adjudication, l'acheteur étant celui qui offre le meilleur prix dans le cadre des conditions prédefinies de la vente. La cession peut être définitive dès la signature de l'acte, ou conditionnelle, lorsque certaines conditions sont fixées pour la valider.

- **Concession** : Portant sur une dépendance du domaine public, la concession est l'acte administratif par lequel l'administration en charge du domaine public, concède à une personne physique ou morale, publique ou privée, la jouissance d'un terrain déterminé et des immobilisations qu'il supporte, dans les conditions fixées dans l'acte et au cahier des charges, moyennant redevance, pour une durée déterminée.

- **Classement** : Procédure légalement établie par laquelle l'Etat ou une collectivité décentralisée attribue à un terrain ou à une infrastructure, un équipement, le statut de domanialité publique.

Déclassement : Procédure légalement établie qui permet de faire sortir un bien immobilier du domaine public pour le faire rentrer dans le domaine privé de la personne morale publique en charge du bien.

- **Délimitation** : Action qui permet de fixer les limites physiques d'un bien immobilier et donc d'en déterminer la consistance.

Appliquée au domaine public, la délimitation permet de fixer les limites des dépendances de celui-ci, et est donc la condition de l'application du régime juridique particulier.

- **Dépendance** : En matière domaniale immobilière, la dépendance est le bien qui est rattaché soit au domaine public, soit au domaine privé de la personne morale publique concernée, et qui donc « dépend » du régime juridique approprié.

- **Dol** : Pratique, manœuvre, comportement, tromperie, de caractère volontairement malhonnête, produisant un résultat dommageable.

- **Domaine** : Etymologiquement, le domaine est l'ensemble des biens administrés par un même « maître » ou propriétaire. Pratiquement, il renvoie à une propriété foncière privative (« le domaine de »), mais aussi à un ensemble de biens dépendant d'un acteur public. Dans ce dernier cas, il est plutôt utilisé au pluriel (cf. ci-après).

Le domaine peut alors être privé ou public

- **Domaines** : Ensemble des biens meubles et immeubles constituant le patrimoine d'une personne morale publique.

- **Domaine privé immobilier** : Ensemble des biens fonciers de l'Etat, d'une collectivité décentralisée ou de toute autre personne morale de droit public, susceptible de disposer d'un patrimoine. Les biens du domaine privé sont soumis aux règles du droit commun relatives aux biens, sous réserve des règles spécifiques légalement fixées dérogeant à ce droit commun.

- **Domaine public immobilier** : Ensemble des biens, d'origine naturelle ou artificielle, dont l'Etat (ou une collectivité décentralisée) a la responsabilité directe de la protection et de la gestion pour l'intérêt collectif. Le domaine public est inaliénable, insaisissable et imprescriptible. Il peut être assorti de servitudes particulières qui s'imposent aussi à la propriété privative.

- **Don (ou Donation)** : Juridiquement, désigne l'acte assorti ou non de conditions, par lequel une personne, le donateur, transfère, de manière irrévocabile, sans contrepartie et de manière désintéressée, un bien de son patrimoine à une autre personne, le donataire, qui l'accepte.

- **Dotation** : Terme utilisé habituellement pour désigner l'attribution d'une somme d'argent (une aide par exemple).

Déclassement : Procédure légalement établie qui permet de faire sortir un bien immobilier du domaine public pour le faire rentrer dans le domaine privé de la personne morale publique en charge du bien.

- **Délimitation** : Action qui permet de fixer les limites physiques d'un bien immobilier et donc d'en déterminer la consistance.

Appliquée au domaine public, la délimitation permet de fixer les limites des dépendances de celui-ci, et est donc la condition de l'application du régime juridique particulier.

- **Dépendance** : En matière domaniale immobilière, la dépendance est le bien qui est rattaché soit au domaine public, soit au domaine privé de la personne morale publique concernée, et qui donc « dépend » du régime juridique approprié.

- **Dol** : Pratique, manœuvre, comportement, tromperie, de caractère volontairement malhonnête, produisant un résultat dommageable.

- **Domaine** : Etymologiquement, le domaine est l'ensemble des biens administrés par un même « maître » ou propriétaire. Pratiquement, il renvoie à une propriété foncière privative (« le domaine de »), mais aussi à un ensemble de biens dépendant d'un acteur public. Dans ce dernier cas, il est plutôt utilisé au pluriel (cf. ci-après).

Le domaine peut alors être privé ou public

- **Domaines** : Ensemble des biens meubles et immeubles constituant le patrimoine d'une personne morale publique.

- **Domaine privé immobilier** : Ensemble des biens fonciers de l'Etat, d'une collectivité décentralisée ou de toute autre personne morale de droit public, susceptible de disposer d'un patrimoine. Les biens du domaine privé sont soumis aux règles du droit commun relatives aux biens, sous réserve des règles spécifiques légalement fixées dérogeant à ce droit commun.

- **Domaine public immobilier** : Ensemble des biens, d'origine naturelle ou artificielle, dont l'Etat (ou une collectivité décentralisée) a la responsabilité directe de la protection et de la gestion pour l'intérêt collectif. Le domaine public est inaliénable, insaisissable et imprescriptible. Il peut être assorti de servitudes particulières qui s'imposent aussi à la propriété privative.

- **Don (ou Donation)** : Juridiquement, désigne l'acte assorti ou non de conditions, par lequel une personne, le donateur, transfère, de manière irrévocabile, sans contrepartie et de manière désintéressée, un bien de son patrimoine à une autre personne, le donataire, qui l'accepte.

- **Dotation** : Terme utilisé habituellement pour désigner l'attribution d'une somme d'argent (une aide par exemple). (...)

Foncier : Le terme « Foncier » peut être interprété comme substantif, auquel cas il recouvre l'ensemble des relations entre l'Homme et la terre, ou comme qualificatif, auquel cas il renvoie à l'ensemble des règles qui sont relatives à l'appropriation privative des terres.

- **Livre foncier** : Registre sur lequel sont inscrits, par ordre chronologique, les immeubles, au fur et à mesure de leur immatriculation. A chaque immeuble correspond un compte, dit titre foncier, sur

lequel sont enregistrés, de manière chronologique, tous les actes juridiques réels relatifs à la parcelle de terrain immatriculée.

- **Redevance** : Somme d'argent qui doit être versée régulièrement par le titulaire d'un acte domanial (concession par exemple), par le locataire emphytéotique.

- **Réserve foncière** : Espace érigée par arrêté du Ministre chargé des Domaines en zone à statut spécifique dont la destination est de promouvoir une activité économique telle que le tourisme, l'agriculture, l'industrie

- **Servitude** : De nature et d'origine juridique très variable, la servitude est une contrainte qui s'impose aux dépens du droit de propriété. La servitude peut être privative ou liée à la domanialité publique.

- **Superficie (droit de)** : Droit de propriété (droit réel) portant sur les aménagements (constructions, plantations, etc.) effectués sur un immeuble, à l'exclusion de tout droit sur le terrain lui-même.

- **Superficiaire** : Bénéficiaire du droit de superficie.

- **Titre foncier** : De manière générale, copie authentique de la page du livre foncier relative à l'immeuble immatriculé, attestant de la propriété au profit du détenteur du titre.

A Madagascar le titre foncier est le nom donné au compte spécifique de chaque immeuble dans le livre foncier. Le propriétaire de l'immeuble reçoit un duplicita authentique dudit titre.

- **Vente** : voir Cession

Section 2 – Domaine de l'Etat, des collectivités décentralisées et autres personnes morales de droit public

Article 4 – Les terrains appartenant ou détenus par l'Etat, les collectivités décentralisées et autres personnes morales de droit public, sont soumis, selon leur nature, aux règles applicables soit au domaine public, soit au domaine privé.

Paragraphe 1 – Du domaine public de l'Etat et des collectivités décentralisées

Définition du domaine public

Article 5 : Le domaine public immobilier, de l'Etat et des collectivités décentralisées, comprend l'ensemble des biens immeubles qui, soit par leur nature, soit par suite de la destination qu'ils ont reçue de l'autorité, servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous et qui ne peuvent devenir, en demeurant ce qu'ils sont, propriété privée.

Consistance du domaine public

Article 6 : Le domaine public se subdivise en trois fractions principales, caractérisées par l'origine des biens qui le composent :

- 1) Le domaine public naturel essentiellement immobilier, dont l'assiette et la destination sont l'œuvre de la nature ;
- 2) Le domaine public artificiel dont l'établissement est le fait du travail et de la volonté de l'Homme ;
- 3) Le domaine public légal, c'est-à-dire, celui qui, par sa nature et sa destination, serait susceptible d'appropriation privée, mais que la loi a expressément classé dans le domaine public.

Article 7 : Abstraction faite de la distinction que comporte l'article précédent, le domaine public se subdivise encore d'après la nature des biens ou leur affectation, en domaine public terrestre, domaine public maritime, domaine public fluvial et lacustre, et domaine public militaire.

Article 8 : Des servitudes de passage sont réservées :

- 1) Sur les rives des cours d'eau, des lacs, étangs et lagunes, relevant du domaine public ainsi que sur le bord des îles ;
- 2) Pour l'exécution des travaux ou de réparation sur les rives des canaux, drains et ouvrages de toutes sortes appartenant à la puissance publique et dépendant d'un réseau hydro agricole ;
- 3) Et de manière générale, pour l'exécution de tous autres travaux d'aménagement ou d'infrastructure relevant du domaine public.

La largeur d'emprise desdites servitudes est fixée par la loi portant régime juridique du domaine public.

Régime juridique du domaine public

Article 9 : Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles alors même qu'ils seraient immatriculés suivant la procédure prévue par la réglementation sur le régime foncier à Madagascar. Toute aliénation consentie en violation de cette règle est atteinte d'une nullité d'ordre public.

Article 10 : Le domaine public n'est pas susceptible d'expropriation pour cause d'utilité publique, le changement de destination des biens qui en dépendent s'opérant dans les conditions fixées à l'article 12 ci-après.

Article 11 : Les biens du domaine public sont placés en la dépendance des personnes morales visées à l'article 5 ci-dessus, qui ne peuvent en disposer qu'après la réalisation d'une procédure de déclassement telle que fixée à l'article 12 ci-après.

Article 12 : Les portions du domaine public qui seraient reconnues susceptibles d'être déclassées pourront l'être par l'autorité dont elles dépendent sous réserve de l'approbation de l'autorité de tutelle lorsqu'il s'agit d'une dépendance d'un domaine public autre que celui de l'Etat.

Les parcelles déclassées, du domaine public sont intégrées au domaine privé de la personne morale de droit public qui procède au déclassement.

Gestion du domaine public

Article 13 : Certaines parties du domaine public peuvent faire l'objet d'affectations privatives :

- Soit sous la forme de contrats de concession, d'une durée maximale de trente ans, pour l'exploitation d'une dépendance du domaine public selon la destination de celle-ci ;
- Soit sous la forme d'une autorisation ou d'un permis d'occupation temporaire révocable à tout moment.

Les modalités de ces deux modes d'affectation étant fixées par la loi portant régime juridique du domaine public.

Article 14 : Il peut être délivré, dans une limite de trente ans, soit aux administrations, soit à des personnes privées, physiques ou morales, des autorisations spéciales qui confèrent, moyennant redevance, le droit de récolter certains produits naturels du sol, d'extraire des matériaux, d'établir des prises d'eau, d'y exercer des droits de chasse et/ou de pêche.

Article 15 : La loi sur le domaine public et ses décrets d'application fixent les dispositions relatives à la police, la conservation, et la délimitation du domaine public.

Article 16 : La gestion des biens du domaine public peut, pour une cause d'intérêt général, être transférée de la personne morale qui les détient aux mains de l'une des autres personnes visées à l'article 4 ci-dessus. Le transfert est effectué selon des modalités fixées par la loi relative au Domaine public et à ses textes d'application.

Paragraphe 2 – Du domaine privé de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public

Définition

Article 17 : Ensemble des biens immobiliers qui font partie du patrimoine soit de l'Etat, soit d'une collectivité décentralisée, soit de toute autre personne morale de droit public, et dont celui-ci ou celle-ci peut disposer selon le droit commun sous réserve des dispositions légales spécifiques en vigueur.

Consistance

Article 18 : Font partie du Domaine privé immobilier :

- les biens immobiliers qui sont l'objet d'un titre foncier ;
- les biens immobiliers constitutifs du domaine public après leur dédassement ;
- les biens immobiliers légués ou donnés à une personne morale de droit public, après acceptation par celle-ci dans les conditions fixées par les textes en vigueur ;
- les îles et îlots lesquels ne peuvent faire l'objet d'une appropriation privée sous quelque forme que ce soit, et qui peuvent seulement être loués ;

- les terrains, urbains ou ruraux, qui ont fait l'objet d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que ceux dont le propriétaire ne se sera pas conformé à l'obligation de les mettre en exploitation, entretenir et utiliser, et qui seront transférés au domaine privé de l'Etat ou d'une autre personne morale publique dans les conditions fixées par les textes en vigueur ;
- les terrains qui n'ont jamais fait l'objet ni d'une première occupation ni d'une première appropriation.

Régime juridique

Article 19 : Le domaine privé comprend des biens immobiliers qui peuvent être rattachés à deux catégories :

- les biens affectés à un service public pour les besoins de celui-ci, et pour la durée de ces besoins ;
- les biens non affectés qui sont ceux qui demeurent entre les mains et à la disposition de l'acteur public qui détient le patrimoine de rattachement.

Gestion du domaine privé

Article 20 : Les biens immobiliers constitutifs du domaine privé peuvent être, au gré de leur propriétaire et selon les conditions fixées par les textes en vigueur, l'objet de baux, ordinaires ou emphytéotiques, de ventes, aux enchères ou de gré à gré, d'échanges, et de manière générale, de transactions de toute nature autorisées par le droit commun. Ils peuvent aussi être l'objet de toute transaction spécifique dont les modalités seraient fixées par la loi.

Les actes juridiques et administratifs relatifs aux biens constitutifs du domaine privé de l'Etat sont de la compétence du représentant de l'Etat pour la circonscription domaniale du lieu de situation du bien objet de l'acte.

Les terrains qui auront donné lieu à la délivrance d'un acte domanial ou d'un contrat dans les conditions prévues par les textes en vigueur, sont purgés de toute revendication possible, hormis celle de la personne bénéficiaire de l'acte ou du contrat.

Les mutations entre l'Etat, les collectivités décentralisées et toutes personnes morales de droit public, de biens dépendant de leur domaine privé respectif, ont lieu à l'amiable et à titre onéreux, soit en toute propriété, soit en jouissance, et dans les formes du droit commun.

Par dérogation à cette règle, les collectivités décentralisées et les personnes morales de droit public autre que l'Etat, peuvent recevoir de celui-ci, gratuitement, des biens de son domaine privé. Réciproquement, l'Etat peut bénéficier, de la part des autres personnes morales publiques, des terrains qui lui sont nécessaires pour y installer ses services ou pour un but d'intérêt général.

Section 3 – Des terrains des personnes privées

Article 21 : Les terrains des personnes privées se répartissent en :

- terrains objet d'un droit de propriété reconnu par un titre foncier ;
- terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré qui peut être établi/reconnu par une procédure appropriée.

Paragraphe 1 – Des terrains objet d'un droit de propriété reconnu par un titre foncier

Champ d'application du régime de la propriété foncière titrée

Article 22 : Sont soumis au régime de la propriété foncière titrée :

- les terrains qui ont fait l'objet d'une procédure d'immatriculation individuelle ;
- les terrains qui ont fait l'objet d'une procédure immatriculation collective.

Régime juridique de la propriété foncière titrée

Article 23 : Le service de la Conservation foncière est chargé d'assurer aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles soumis au régime de l'immatriculation, dans les conditions prévues par les textes y afférents.

La garantie des droits réels est obtenue au moyen de la publication (l'inscription) sur des livres fonciers, à un compte particulier dénommé titre foncier, ouvert pour chaque immeuble, de tous les

droits réels qui s'y rapportent, ainsi que des modifications de ces mêmes droits, ladite publication étant précédée de la vérification des justifications produites et faisant foi à l'égard des tiers, dans la limite et conformément aux dispositions légales en vigueur.

Pour permettre cette publication, les immeubles doivent être préalablement immatriculés sur les livres fonciers.

L'immatriculation a lieu à l'issue d'une procédure fixée par la loi relative à la Propriété foncière immatriculée et ses textes d'application.

Article 24 – Une procédure particulière fixe les modalités de la transformation du certificat foncier en un titre foncier.

Article 25 : Le régime foncier de l'immatriculation s'applique aux fonds de terre de toute nature, bâti ou non.

Les tombeaux contenant des sépultures peuvent être immatriculés avec les propriétés sur lesquels ils sont construits ; mais, même après l'immatriculation, ils restent soumis aux règles spéciales de propriété les concernant et conservent leur caractère d'inaliénabilité et d'insaisissabilité.

Article 26 : Les dispositions des lois et règlements en vigueur à Madagascar à la date de promulgation de la présente loi, sont en principe applicables d'une manière générale aux immeubles immatriculés et aux droits réels qui s'y rapportent.

Article 27 : Tout droit réel immobilier ou charge n'existe, à l'égard des tiers, qu'autant qu'il a été rendu public dans les formes, conditions et limites réglées par la présente loi et les textes permettant son application, sans préjudice des droits et actions réciproques des parties pour l'exécution de leurs conventions.

Article 28 : Sont immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent :

a) Les droits réels immobiliers, à savoir : la propriété des biens immeubles ; l'usufruit des mêmes biens ; les droits d'usage et d'habitation ; l'emphytéose ; les droits de superficie ; les servitudes et services fonciers ; l'antichrèse ; les priviléges et hypothèques ;

b) Les actions qui tendent à revendiquer les mêmes droits réels.

Gestion de la propriété foncière titrée

Article 29 : Le titre foncier établi par une procédure d'immatriculation dans les formes et conditions déterminées par les lois et règlements est définitif et inattaquable ; il constitue devant les juridictions malgaches le point de départ unique des droits réels et charges foncières existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation à l'exclusion de tous les autres droits non inscrits. Toute action tendant à la revendication d'un droit réel non révélé en cours de procédure est irrecevable.

Article 30 : Toute personne dont les droits ont été lésés par la suite d'une immatriculation n'a jamais de recours sur l'immeuble, mais seulement, en cas de dol, une action personnelle en dommages et intérêts contre l'auteur du dol.

Article 31 : Le titre foncier de propriété et les inscriptions ne conservent le droit qu'ils relatent qu'en tant qu'ils n'ont pas été annulés, rayés et modifiés, et font preuve à l'égard des tiers que la personne qui y est dénommée est réellement investie des droits qui y sont spécifiés.

Les annulations ou modifications ultérieures ne peuvent être opposées aux tiers inscrits de bonne foi. Les simples interprétations en justice et contentieuses des termes et mentions obscurs ou ambigus des inscriptions seront opposables aux tiers.

Article 32 : Le propriétaire, à l'exclusion de toute autre personne, a droit à un duplicata authentique, exact et complet, sur feuillets et bordereaux cotés et paraphés, du titre de propriété et du plan y annexé. Ce duplicata unique du titre foncier est nominatif et le conservateur en certifie l'authenticité en y apposant sa signature et le sceau de la conservation.

Tout usufruitier, emphytéote ou superficiaire, a droit également à un duplicata authentique, exact et complet du titre spécial dont il a pu requérir l'établissement. Les autres titulaires de droits réels et charges foncières n'ont droit qu'à la délivrance de certificats d'inscription nominatifs portant copie littérale des mentions relatives aux droits réels ou charges inscrits.

Le duplicata détérioré auquel il manquera un ou plusieurs feuillets ou bordereaux cessera d'être probant et exécutoire.

Paragraphe 2 – Des terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré

Champ d'application

Article 33 : Ensemble des terrains, urbains comme ruraux, sur lesquels sont exercés des modes de détention du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain, qui sont susceptibles d'être reconnus comme droit de propriété par un acte domanial.

Régime juridique

Article 34: Le service administratif compétent de la collectivité décentralisée en charge de la propriété foncière non titrée, établit un acte domanial reconnaissant comme droit de propriété l'occupation, l'utilisation ou la valorisation du terrain, à l'issue d'une procédure ad hoc, laquelle doit satisfaire aux conditions de principe ci-après:

- la procédure est publique et contradictoire ;
- une commission ad hoc, dont la composition sera fixée par des dispositions légales spécifiques à la propriété non titrée, est nommée par arrêté du responsable de l'exécutif de la collectivité concernée ;
- un procès-verbal est dressé dont copie doit être adressée à la circonscription domaniale et foncière de rattachement de la commune ;
- les oppositions non tranchées lors de la reconnaissance sont mentionnées au procès-verbal, et leur règlement qui s'effectue selon les modalités légalement prévues, doit être obtenu avant que l'acte domanial puisse être établi ;
- l'acte domanial est signé par le responsable de l'exécutif local.

Article 35: La demande de reconnaissance des droits peut être individuelle ou collective.

Lorsqu'il s'agit d'une demande collective, elle peut être le fait :

- de la Collectivité Décentralisée. Dans ce cas, le territoire qui est l'objet de la demande peut être attribué à la collectivité en dotation, par arrêté de l'autorité administrative légalement compétente, laquelle peut ou non faire immatriculer préalablement le terrain. Dans le cas où il est procédé à l'immatriculation du territoire concerné et à l'établissement d'un titre foncier au nom de la commune, celle-ci ne peut disposer du titre que pour procéder à l'établissement des actes domaniaux au profit des occupants ou utilisateurs reconnus. Ceux-ci peuvent aussi, si ils le souhaitent et si les conditions légales sont réunies, demander à l'administration foncière compétente l'établissement de titres fonciers ;
- d'une association d'usagers, constituée conformément à la loi. Dans ce cas, le territoire qui est l'objet de la demande peut lui être attribué par arrêté de l'autorité administrative légalement compétente, laquelle peut ou non faire immatriculer préalablement le terrain.

Lorsqu'il s'agit d'une demande individuelle, il est fait application des dispositions spécifiques de la loi sur la Propriété foncière non titrée.

Article 36 : Les droits constatés et reconnus par l'acte domanial sont opposables aux tiers jusqu'à la preuve contraire établie selon les règles du droit commun.

Gestion de la propriété foncière non titrée

Article 37 : La propriété foncière non titrée, constatée par un acte domanial, permet à son détenteur d'exercer tous les actes juridiques portant sur des droits réels et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur, notamment la cession à titre onéreux ou gratuit, la transmission successorale, le bail, l'emphytéose, la constitution d'hypothèque.

Section 4 – Des terres incluses dans des aires soumises à des régimes juridiques spécifiques

Article 38 : Dans la mise en œuvre des dispositions de la présente loi, il doit être tenu compte des aires qui en sont exclues parce que soumises à un dispositif juridique particulier. Il s'agit notamment :

- des terrains constitutifs de zones réservées pour des projets d'investissement ;
- des terrains qui relèvent du domaine d'application de la législation relative aux Aires protégées ;

- des terrains qui servent de support à la mise en application de conventions signées dans le cadre de la législation sur la gestion des ressources naturelles ;
- des terrains qui sont juridiquement définis comme relevant de l'application du droit forestier ;
- des terrains qui sont constitués en espaces protégés en application d'une convention internationale ratifiée par la République de Madagascar.

Section 5 – De l'Administration domaniale et foncière

Le dispositif administratif de gestion

Article 39 : Les collectivités décentralisées, notamment celles du niveau de base, mettent en place le(s) service(s) appropriés pour l'application des dispositions de la présente loi et des autres textes relatifs à la gestion domaniale et foncière, pour l'exercice des compétences qui leurs sont reconnues.

Article 40 : Les administrations de l'Etat organisent leurs services déconcentrés pour l'exécution des compétences qui leur sont dévolues par la loi en tenant compte de la nécessaire complémentarité avec les services décentralisés évoqués à l'article précédent, en même temps que des tâches de contrôle qui leurs sont dévolues.

Section 6 – Dispositions finales

Article 41 : Les droits sur les terrains résultant de l'application des statuts juridiques qui ne sont pas repris dans le présent texte, devront être mis en conformité avec les dispositions de celui-ci et des textes nécessaires à son application.

Article 42 : Des textes réglementaires détermineront les modalités nécessaires pour l'application de la présente loi.

Article 43: La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République.
Elle sera exécutée comme loi de l'Etat malgache.

LOI n °2006 – 031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.

EXPOSE DES MOTIFS

La Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les différents statuts des terres à Madagascar a déterminé le droit de propriété dont celui des propriétés foncières privées non titrées, ouvrant ainsi le choix à l'usager pour la sécurisation de son droit de propriété entre la procédure fondée sur l'immatriculation et celle de la certification objet de la présente Loi.

Celle-ci définit ces propriétés foncières privées non titrées et en détermine leur mode de gestion.

La Loi s'applique ainsi à toutes les terres occupées de façon traditionnelle, qui ne font pas encore l'objet d'un régime juridique légalement établi ; que ces terres constituent un patrimoine familial transmis de génération en génération, ou qu'elles soient des pâturages traditionnels d'une famille à l'exception des pâturages très étendus qui feront l'objet d'une Loi spécifique.

Conformément au principe de décentralisation de la gestion foncière affirmé par la loi de cadrage citée plus haut, il appartient aux Collectivités Décentralisées de base de mettre en place des Services appelés « Guichet Foncier » au sein de leur Administration pour gérer le régime de ces propriétés foncières non titrées.

A cet effet, un certain nombre de conditions sont exigées pour un fonctionnement normal de l'institution. Ainsi, la Collectivité Décentralisée de base doit mettre en place un plan local d'occupation foncière qui présente les différentes situations foncières de son territoire tels les domaines publics et privés de l'Etat, des Collectivités Décentralisées ou autres personnes morales de

droit public, les aires à statuts particuliers, la propriété foncière titrée et éventuellement la délimitation des occupations existantes sur son territoire. Le plan local d'occupation foncière constitue un outil d'information cartographique de gestion rationnelle des terres par la Collectivité Décentralisée.

De plus, la Collectivité est tenue d'intégrer dans son budget le fonctionnement de ce service et elle doit également disposer de personnel formé à la gestion foncière.

L'objet de ce Service foncier communal est de réaliser la reconnaissance de droits de propriété sur les parcelles occupées. Un acte de reconnaissance de droit de propriété, appelé « certificat foncier », sera délivré à l'occupant à la suite d'une procédure dont les différentes étapes sont tracées dans la présente Loi.

Les demandes de reconnaissance de droit de propriété peuvent être formulées soit à titre individuel, soit par des Collectivités Décentralisées ou des groupements légalement constitués pour le besoin de leurs membres ou par des individus. La procédure instituée pour cette reconnaissance de droit se rend simple et se déroule essentiellement au niveau de la Collectivité de base. Il a été prévu toutefois des mesures pour régler les litiges qui auraient persisté après les différentes mesures de règlement préconisées dans la loi.

Le certificat de reconnaissance du droit de propriété délivré à l'issue de la procédure constitue pour le propriétaire la preuve de son droit sur sa propriété, à l'instar du titre de propriété du régime foncier des propriétés titrées.

A cet effet, le propriétaire pourra exercer tous les actes juridiques portant sur le droit et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur, liés à la propriété titrée, tels que les ventes, les échanges, la constitution d'hypothèque, le bail, l'emphytéose, la donation entre vifs. La propriété pourra également être transmise par voie successorale.

Enfin, le certificat foncier peut être transformé en titre foncier d'immatriculation auprès des services déconcentrés de l'Etat chargés de la gestion du foncier, selon une procédure qui sera déterminée par le texte spécifique afférent au régime des propriétés privées titrées. Tel est l'objet de la présente loi.

LOI n° 2006 - 031 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté en leur séance respective en date du 11 octobre 2006 et du 18 octobre 2006, la Loi dont la teneur suit :

CHAPITRE I DISPOSITIONS GENERALES

Section 1 : Définition

Art.1.- Le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée est celui qui s'applique aux terrains qui ne sont ni immatriculés, ni cadastrés, et dont l'occupation est constatée par une procédure définie par la présente loi.

Section 2 : Champ d'application

Art. 2. – Le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée est applicable à l’ensemble des terrains, urbains comme ruraux :

- faisant l’objet d’une occupation mais qui ne sont pas encore immatriculés au registre foncier ;
- ne faisant partie ni du domaine public ni du domaine privé de l’Etat ou d’une Collectivité Décentralisée ;
- non situés sur une zone soumise à un statut particulier ;
- appropriés selon les coutumes et les usages du moment et du lieu.

Le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée ne s’applique pas aux terrains qui n’ont jamais fait l’objet ni d’une première occupation ni d’une première appropriation lesquels demeurent rattachés au domaine privé de l’Etat.

Aucune Collectivité Décentralisée ne peut faire valoir une quelconque présomption de domanialité sur la propriété foncière privée non titrée.

Section 3 Gestion administrative de la propriété foncière privée non titrée

Art. 3. - La gestion de la propriété foncière privée non titrée est de la compétence de la Collectivité Décentralisée de base. A cet effet, celle-ci met en place un service administratif spécifique dont la création et les modalités de fonctionnement seront déterminées par décret. A cette fin, la Collectivité Décentralisée adopte les éléments budgétaires, en recettes et en dépenses, permettant de financer le fonctionnement dudit Service.

A peine de nullité, aucune procédure de reconnaissance de droits d’occupation ne peut être engagée par la Collectivité Décentralisée avant la mise en place du service, en exécution d’un budget délibéré et validé a priori par l’autorité compétente, et la mise en place d’un Plan Local d’Occupation Foncier. (...)

La loi n° 2008-013 du 23 juillet 2008 relatif au domaine privé de l’Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public.

(...)

Chapitre 2 LE DOMAINE PRIVE IMMOBILIER DES COLLECTIVITES DECENTRALISEES

Article 35 – Les collectivités décentralisées gèrent leur propre domaine privé immobilier.

Article 36 – Le domaine privé des collectivités décentralisées comprend :

- les terrains immatriculés au nom de la collectivité, acquis à titre onéreux ou à titre gratuit ;
- les terrains immatriculés reçus par celle-ci en don ou legs.

Chapitre 3 LE DOMAINE PRIVE IMMOBILIER DES AUTRES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC

Article 37 - Au sens du présent texte, le domaine privé des autres personnes morales de droit public s’entend des biens immeubles et meubles des Etablissements Publics Administratifs.

La consistance et la constitution dudit domaine sont régies par l’acte instituant l’Etablissement Public Administratif.

Chapitre 4 DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 38 – Les demandes de terrain en instance engagées antérieurement à la promulgation de la présente loi sont instruites comme suit :

1- celles portant sur un terrain immatriculé au nom de l'Etat sont régies par les dispositions de la présente loi ;

2- celles portant sur un terrain non immatriculé, occupé mais n'ayant pas encore font l'objet d'un acte domanial, sont régies par les dispositions de la loi sur la propriété foncière non titrée.

Article 39 – Tous les actes de cession, portant sur des terrains de plus de 10 ha, assortis de condition de mise en valeur déjà approuvés avant la promulgation de la présente loi sont régis par les cahiers des charges.

Pour ceux portant sur des terrains de moins de 10 ha, ils sont considérés comme définitifs.

Pour les actes assortis de conditions de paiement de prix déjà approuvés avant la promulgation de la présente loi, la cession ne peut avoir lieu que sur présentation de justification de paiement de ce prix.

Article 40. Les terrains affectés aux ministères depuis cinq ans à la date de promulgation de la présente loi, et qui n'ont reçu aucune mise en valeur, sont désaffectés dans les conditions des articles 16 et 17 de la présente loi.

Article 41 - Sont abrogées toutes les dispositions relatives aux réserves indigènes. Toutes les causes d'indisponibilité grevant tous les terrains issus desdites réserves sont levées.

Les terrains constitutifs des réserves titrées au nom de l'Etat sont régis par les dispositions de la présente loi.

Les réserves indigènes non titrées sont soumises aux dispositions de la loi sur la propriété foncière privée non titrée.

TITRE II LE DOMAINE PRIVE MOBILIER

Chapitre 1 Définition

Article 42 - Le domaine privé mobilier de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public s'entend de tous les biens et droits mobiliers qui sont susceptibles de propriété privée en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée.

Chapitre 2 Consistance et constitution

Article 43 - Le domaine privé mobilier de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public se divise en fractions suivant le mode d'utilisation des biens qui en dépendent :

1. le domaine privé affecté comprenant les biens mobiliers mis à la disposition des divers services publics pour l'accomplissement de leur mission ;

2. le domaine privé non affecté comprenant tous les autres biens mobiliers ;

3. les choses mobilières abandonnées avec l'intention qui résulte implicitement de l'abandon, de les laisser venir au premier occupant lorsque aucun particulier ne peut se prévaloir du droit du premier occupant ;

4. la part revenant éventuellement au domaine dans la valeur des trésors ;

5. les valeurs adressées à l'administration par anonyme à titre de don ou de restitution ;

6. les valeurs et effets mobiliers confisqués en vertu des décisions des différentes juridictions pénales;

7. les biens provenant de la prescription :

a) le montant des coupons, intérêts ou dividendes atteints par la prescription quinquennale ou conventionnelle et afférents à des actions, parts de fondateurs ou obligations négociables, émises par toute société commerciale ou civile ou toute collectivité soit privée, soit publique ;

b) les actions, parts des fondateurs, obligations et autres valeurs mobilières des mêmes collectivités, lorsqu'elles sont atteintes par la prescription trentenaire ou conventionnelle ;

- c) les dépôts de sommes d'argent et, d'une manière générale, tous avoirs en espèces dans les établissements publics, les banques, les établissements de crédit et tous autres établissements qui reçoivent des fonds en dépôt ou en compte courant, lorsque ces dépôts ou avoirs n'ont fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente années ;
- d) les dépôts de titres et, d'une manière générale, tous avoirs ou titres dans les banques et autres établissements qui reçoivent des titres en dépôt ou pour toute autre cause lorsque ces dépôts ou avoirs n'ont fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente années ;
- e) le prix des épaves fluviales c'est-à-dire des objets trouvés sur les bords ou le lit des cours d'eau, canaux, marais, lacs, étangs et pièces d'eau dépendant du domaine public fluvial, si ledit prix n'a pas été rédamé dans les six mois de la vente, laquelle ne peut avoir lieu qu'un mois après la découverte et à défaut de revendication dans ce délai ;
- f) le prix des objets déposés dans les lazarets et non rédamés dans le délai de cinq ans, à partir de la vente qui doit être effectué dans le délai de deux ans du jour du dépôt. Si ces objets sont périssables, ils pourront être vendus immédiatement en vertu d'une ordonnance rendue par un magistrat de l'ordre judiciaire ;
- g) le prix des objets laissés dans les bureaux des douanes et non rédamés, ainsi que des marchandises non retirées des entrepôts réels, dans le délai d'un an à partir de la vente ;
- h) les valeurs de toute nature trouvées dans le service des postes insérées ou non dans les boîtes ou dans les lettres, régulièrement déposées aux guichets des bureaux et qui n'ont pu être remises aux destinataires ni renvoyées aux personnes qui les ont expédiées après un délai d'un an. Ce délai court pour les sommes versées aux guichets des bureaux de poste, à partir du jour de leur versement et pour les autres valeurs à partir du jour où ces valeurs ont été déposées ou trouvées dans le service. Les mandats originaires de Madagascar ainsi que les mandats internationaux à l'expiration du délai légal de prescription ;
- i) le produit des objets abandonnés ou laissés en gage par les voyageurs aux aubergistes ou hôteliers, à concurrence du produit net de la vente après prélèvement des frais et de la créance du dépositaire, et deux ans après la consignation de ce produit ;
- j) les objets abandonnés chez les ouvriers et industriels à concurrence du produit net ci-dessus désigné mais cinq ans après la consignation ;
- k) le produit des ballots, caisses, malles, paquets et tous autres objets qui auraient été confiés aux entrepreneurs de roulage ou de messageries, aux compagnies de chemin de fer, aux services de transport par eau (mers, rivières et canaux) ou par la voie des airs, pour être transportés dans les conditions normales, deux ans à compter de la vente des colis abandonnés ;
- l) les colis postaux internationaux non rédamés par les destinataires dans le délai légal ; les colis postaux d'origine intérieure, qui sont laissés en souffrance après le délai régulièrement fixé ;
- m) généralement le produit de tous les meubles et animaux égarés ou perdus par leurs propriétaires inconnus, trente ans après la vente desdits biens ; à la condition expresse qu'aucun particulier ne soit fondé à se prévaloir à leur encontre du droit d'inventeur ;
- n) tous les biens en déshérence, appréhendés et gérés conformément aux règles en vigueur, trente ans après l'ouverture des successions, ou de l'appréhension en ce qui concerne les biens vacants.

Article 44 - Les dons ou legs faits à l'Etat sont acceptés par le Gouvernement, et ceux faits aux collectivités décentralisées et aux personnes morales de droit public sont acceptés par la personne responsable de l'exécutif, dans des conditions fixées par décret.

Article 45 - Quelles que soient les règles du droit commun, tous actes portant donation en faveur de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public peuvent être passés en la forme d'actes administratifs lorsque la valeur du don est égale ou inférieure à cent mille Ariary ; il en reste minute.

Chapitre 3 Régime juridique

Article. 46 – Le mobilier nécessaire à chaque ministère et aux services qui en dépendent, ou mis à la disposition personnelle de certains fonctionnaires, est régi par les dispositions en vigueur sur la comptabilité matière.

Lorsque ce mobilier ne peut être réemployé et est susceptible d'être vendu, il est remis au Service des Domaines en vue de sa mise en vente dans les formes prescrites pour les ventes d'objets appartenant à l'Etat, sauf dispositions contraires résultant de textes réglementaires particuliers.

Article 47 - A l'exception des biens relevant des dispositions de la présente loi, ceux du domaine mobilier de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public sont soumis à la législation de droit commun des contrats et des biens.

TITRE III DISPOSITIONS FINALES

Article 48 - Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par voie réglementaire.

Article 49 – Sont abrogées les réglementations et dispositions antérieures contraires notamment la loi n° 60-004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national et ses textes subséquents.

Article. 50 – La présente loi sera publiée au *Journal Officiel* de la République. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

(DECRET N°2010-233 fixant les modalités d'application de la loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 sur le Domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public).

Loi n° 2008-013 du 23/07/08 relative au domaine public immobilier de l'Etat et des collectivités décentralisées.

(...)

TITRE I DEFINITION, CONSISTANCE ET CONDITION JURIDIQUE DU DOMAINE PUBLIC

CHAPITRE 1 DEFINITION

Art.1 - Le domaine public immobilier de l'Etat et des collectivités décentralisées, comprend l'ensemble des biens immeubles qui, soit par leur nature, soit par suite de la destination qu'ils ont reçue de l'autorité, servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous et qui ne peuvent devenir, en demeurant ce qu'ils sont, propriété privée.

CHAPITRE 2 CONSISTANCE ET REGIME JURIDIQUE

Section 1 Consistance du domaine public

Art. 2 - Le domaine public se subdivise en trois fractions principales, caractérisées par l'origine des biens qui les composent :

- 1- le domaine public naturel essentiellement immobilier, dont l'assiette et la destination sont l'œuvre de la nature ;
 - 2- le domaine public artificiel, tantôt immobilier, tantôt mobilier, dont l'établissement est le fait du travail et de la volonté de l'homme ;
 - 3- le domaine public réglementaire résultant d'une procédure spécifique de classement.
- (...)

Section 2 Condition juridique

Art. 4 - Les biens du domaine public sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles alors même qu'ils seraient immatriculés suivant la procédure prévue par la loi sur la propriété foncière titrée.

Toute violation de cette règle est sanctionnée d'une nullité d'ordre public.

Art. 5 - Si l'aliénation comprenait à la fois des biens du domaine privé et des biens du domaine public, la nullité prévue à l'article 4 n'atteindrait que ces derniers.

Art. 6 - Les biens du domaine public sont placés en la dépendance des personnes morales visées à l'article premier qui ne peuvent en disposer librement qu'à partir du jour où ces biens cessent régulièrement de remplir leur destination ou ont fait l'objet d'un dédassement.

Art. 7 - Le droit défini sous l'article 2 se répartit de la façon suivante entre les personnes morales visées à l'article premier :

a- le domaine public naturel est en la dépendance de l'Etat ;

b- le domaine artificiel est en la dépendance de la personne morale dont le budget a pourvu aux frais d'acquisition, d'aménagement et d'entretien.

Art. 8 - Si des biens des particuliers étaient exceptionnellement aménagés en dépendance du domaine public sans acquisition préalable, il est fait application de la procédure de l'expropriation en ce qui concerne la fixation de l'indemnité. L'indemnité est soumise, à compter de la date de prise de possession effective, à la déchéance quadriennale pour les créanciers domiciliés à Madagascar et à la déchéance quinquennale pour les créanciers résidant hors de Madagascar, et ce dans les conditions prévues par le régime financier en vigueur.

Art. 9 - Lorsque l'incorporation au domaine public se produit par la suite de la submersion habituelle, pendant une période minimale de trente ans, de terrains ayant jusque là fait l'objet d'une appropriation à titre privé, les propriétaires dépossédés perdent définitivement et irrévocablement tous droits sur les parcelles couvertes par les eaux sans pouvoir prétendre à aucune indemnité si ledit envahissement est le résultat d'une cause naturelle.

Dans le cas de l'abandon naturel de son ancien lit par un cours d'eau, les propriétaires riverains disposent d'un droit de préemption pour l'acquisition de la propriété de cet ancien lit, sur la partie déterminée par des lignes perpendiculaires tirées des deux extrémités des limites riveraines de leurs propriétés respectives, sur la ligne médiane du lit abandonné.

La procédure d'acquisition est fixée par la loi sur le domaine privé de l'Etat.

Art. 10 - Le domaine public grève les fonds riverains de servitudes d'utilité publique, dont la nature et l'importance sont déterminées d'après la destination assignée aux portions du territoire incorporées à ce domaine. Ces servitudes ne peuvent résulter que des textes légalement pris. Aucune indemnité n'est due aux propriétaires en raison de ces servitudes. Toutefois, s'il est nécessaire pour leur exercice de procéder à la destruction ou à la démolition de bâtiments, dôtures ou plantations, il est dû aux propriétaires grevés une indemnité fixée comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Art. 11 - Les particuliers ont le droit de jouir du domaine public, à la condition de n'exercer cette jouissance que dans les conditions spéciales à chaque nature de biens et suivant l'usage auquel ils sont destinés, le tout dans les limites fixées par les règlements administratifs.

TITRE II (...)

CHAPITRE 2 GESTION DU DOMAINE PUBLIC

Art. 13 - La gestion des biens du domaine public peut pour une cause d'intérêt général, être transférée de la personne morale qui les détient aux mains de l'une des autres personnes visées à l'article premier. Ce transfert a lieu en vertu d'un arrêté du Ministre chargé du Service des Domaines, quand il s'agit d'un transfert pur et simple sans paiement de prix ou indemnité quelconque.

Si le transfert comporte le paiement d'un prix ou s'il donne lieu à une indemnité à raison des dépenses ou de la privation des revenus qui en résulteraient pour la personne publique dépossédée, le transfert a lieu en vertu d'un décret pris en conseil des Ministres.

Art. 14 - Sont et demeurent confirmés tous les actes administratifs antérieurs, transférant au profit de collectivités décentralisées, des biens du domaine public situés sur leur territoire et placés sous la surveillance de l'administration locale.

Art. 15 - Certaines parties du domaine public, à l'exception de la bande littorale de la mer et des emprises de voies publiques fixée à l'article 3 ci-dessus, peuvent faire l'objet d'affectations privatives, sous la forme :

a) d'un contrat de concession, d'une durée maximale de trente ans, renouvelable. Le contrat de concession confère au bénéficiaire le droit d'exploiter une dépendance du domaine public déjà appropriée à sa destination, à condition de maintenir cette destination, ou une dépendance du domaine public créée par leur industrie, avec la possibilité de percevoir à temps, au lieu et place de l'administration concédante, les revenus à provenir de cette dépendance ;

b) ou d'une autorisation d'occupation temporaire, d'une durée d'une année renouvelable, révocable à toute époque sans indemnité, pour une cause d'intérêt général, et comportant pour les titulaires, droit d'utiliser à leur profit exlusif, moyennant redevance, une portion déterminée du domaine public. L'occupant ne peut procéder qu'à des installations précaires et démontables.

Art. 16 - Il peut être délivré, dans la limite de trente ans, soit aux administrations, soit à des sociétés ou à des particuliers, des autorisations spéciales conférant le droit, moyennant redevance, de récolter les produits naturels du sol (abattage ou élagage des arbres, etc.), d'extraire des matériaux (terres, pierres, sables, etc.), d'établir des prises d'eau sur les dépendances du domaine public, d'y exercer des droits de chasse et de pêche.

Art. 17 - Dans les cas prévus par les articles 15 et 16 précédents, les concessions, permis, ou autorisations, peuvent être accordés par convention amiable ou procédure d'enchères.

La redevance peut être stipulée, soit en nature, soit en espèces.

Art. 18 - Les contrats de concession et les autorisations sont de la compétence du Ministre chargé du Service des Domaines pour le domaine public de l'Etat, et du représentant de la collectivité publique en la dépendance de laquelle est placé le domaine public.

(...)

Ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition amiable de propriétés immobilières par l'Etat ou les collectivités publiques secondaires et aux plus-values foncières (J.O. n°244 du 28.9.62, p.1951).

(...)

TITRE PREMIER : CAS OU L'EXPROPRIATION PEUT ETRE PRONONCEE DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE

Article premier - La présente ordonnance règle les conditions d'expropriation pour cause d'utilité publique ou d'acquisition amiable de propriétés immobilières par l'Etat ou les collectivités publiques secondaires et les conditions de récupération des plus-values acquises par les immeubles ruraux ou urbains à la suite de tous travaux d'aménagement ou d'équipement exécutés par la puissance publique ou avec son concours.

Art. 2 - L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie ou de droits immobiliers ne peut être prononcée que par autorité de justice, et qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue dans les formes et conditions prescrites par la présente ordonnance.

Art. 3 - Le droit d'expropriation résulte pour la puissance publique ou pour tout établissement public ou reconnu d'utilité publique, société ou particulier à qui elle délègue ses droits, d'un décret en conseil des Ministres déclarant d'utilité publique les opérations ou travaux à entreprendre, tels que construction des routes,

chemins de fer ou ports, travaux d'urbanisme, construction d'ensembles immobiliers à usage d'habitation et de leurs installations annexes, création de lotissements destinés à l'habitation ou à l'industrie, installation de services publics, travaux militaires, constitution du domaine forestier

national, défense et restauration des sols, protection de sites ou de monuments historiques, aménagements ou remembrements fonciers ruraux ou urbains, travaux d'assainissement, d'irrigation, de comblement et d'assèchement, aménagements de force hydraulique, distribution d'énergie, travaux de triangulation, d'arpentage, de nivellation et de pose de bornes sans que cette énumération soit limitative.

Art. 4 - La procédure d'expropriation est ouverte par une enquête administrative, publique, parcellaire *de commodo* et *incommodo*, décidée par le Ministre dont relèvent les travaux à réaliser et qui fait publier à cet effet au *Journal officiel* un avis en langue française et malgache dont il envoie des exemplaires en nombre suffisant au sous-préfet pour affichage au chef-lieu de la sous-préfecture, du canton et de la mairie de la situation des lieux et dans les villages voisins.

L'objet de cette enquête est de déterminer les parcelles intéressées par les futurs travaux, leurs propriétaires et toutes personnes susceptibles de prétendre à indemnisation à des titres divers et de susciter toutes observations que les intéressés jugent utiles de formuler.

Un plan général provisoire des propriétés susceptibles d'être frappées par les travaux projetés est déposé en même temps dans les bureaux de la sous-préfecture et de la mairie pour être consulté par toutes personnes intéressées pendant un mois à dater de l'affichage à la sous-préfecture ; ce dépôt est annoncé dans l'avis prévu à l'alinéa précédent. Un certificat du sous-préfet constate l'accomplissement de cette double formalité de publicité et de dépôt.

Art. 5 - A l'expiration du délai d'un mois prévu à l'article précédent, est pris le décret déclaratif d'utilité publique, sur la proposition du Ministre dont relèvent les travaux à réaliser et après avis du Ministre chargé du service des domaines.

Toutefois, les opérations intéressant la défense nationale peuvent être déclarées d'utilité publique par décret, sans enquête préalable.

L'acte déclaratif d'utilité publique est publié au *Journal officiel*.

Art. 6 - Le décret peut désigner immédiatement les propriétés atteintes ou les droits réels immobiliers auxquels l'expropriation est applicable.

Dans ce cas, un plan d'ensemble des propriétés atteintes, et conforme aux normes du service topographique doit être annexé au décret.

Art. 7 - Si le décret déclaratif d'utilité publique ne porte pas désignation des immeubles à exproprier, un arrêté de cessibilité est pris par le Ministre chargé du service des domaines, sur la proposition du Ministre dont relèvent les travaux à réaliser, qui lui transmet, en même temps, avec toutes indications de détail nécessaire, le dossier de l'affaire complété par le plan définitif d'ensemble des terrains à frapper d'expropriation ou le plan parcellaire s'il en a été établi un préalablement.

Expropriation

L'acte de cessibilité publié au *Journal officiel* frappe d'expropriation globalement tous les immeubles englobés dans l'ouvrage et indispensables à l'opération, et compris dans le plan y annexé, ou les droits réels immobiliers auxquels l'expropriation est applicable, sans qu'il soit besoin d'énumérer individuellement les terrains autres que ceux immatriculés ou cadastrés ou faisant l'objet de titre de concession ou de location domaniale, que l'enquête aurait révélés.

L'acte de cessibilité doit être pris dans un délai maximum d'un an de la publication de l'acte déclaratif d'utilité publique.

Une ampliation de l'arrêté de cessibilité et du plan y annexé est transmise au sous-préfet et au maire intéressé pour affichage en leurs bureaux.

Il appartient aux propriétaires dont les droits ne seraient pas désignés exactement par l'arrêté de cessibilité de se faire connaître au service des domaines en apportant la justification de leurs droits.

Art. 8 - A dater de la publication du décret déclaratif d'utilité publique et jusqu'à ce que soit intervenu l'arrêté de cessibilité ou dans un délai d'un an au maximum, aucune construction ne peut

être élevée, aucune plantation ou amélioration ne peut être effectuée sur les terrains situés dans une zone fixée par ledit acte, sans l'autorisation du Ministre dont dépend le service des domaines. La durée des servitudes qui découlent de l'acte déclarant d'utilité publique peut être, par arrêté du Ministre dont dépend le service des domaines, prorogée pour une période nouvelle d'un an, lorsqu'il n'est pas intervenu d'acte de cessibilité dans un délai primitif d'un an.

Si le décret déclaratif d'utilité publique porte désignation immédiate des propriétés d'expropriation, la durée des servitudes ne peut dépasser un an.

Art. 9 - L'arrêté de cessibilité ou un autre arrêté ultérieur publié au *Journal officiel* peut frapper, en outre, soit en totalité, soit en partie, la portion restante de ces immeubles, ainsi que les immeubles avoisinants, lorsque l'expropriation en est jugée nécessaire dans l'intérêt de l'hygiène ou de l'esthétique ou pour mieux atteindre le but d'utilité publique envisagée, ou encore lorsque l'exécution des travaux doit procurer à ces immeubles une notable augmentation de valeur.

Dans les cas ci-dessus prévus, l'acte indique, dans la mesure du possible, le mode d'utilisation des parcelles qui ne sont pas incorporées effectivement à l'ouvrage ou les conditions de revente desdites parcelles.

Il fixe le nouveau délai qui ne peut dépasser un an du jour de son insertion au *Journal officiel* à la diligence de l'expropriant et pendant lequel les propriétés désignées restent sous le coup de l'expropriation, et sont assujetties aux servitudes imposées à l'article 8.

Il désigne également soit les propriétés elles-mêmes, soit seulement la zone dans laquelle les propriétés seront ultérieurement assujetties à la redevance de plus-value prévue par la présente ordonnance.

Art. 10 - Dès la publication de l'arrêté de cessibilité ou du décret déclaratif d'utilité publique, si celui-ci comporte désignation des propriétés, une commission dont la composition et les attributions seront fixées par décret, se transporte sur les lieux et procède, après avoir entendu les intéressées ou eux dûment convoquées par la voie administrative, à l'évaluation des indemnités d'expropriation et de la valeur des immeubles susceptibles d'être assujetties à la redevance de plus-value.

Les convocations se font par un avis donné au sous-préfet et au maire d'avoir à informer les habitants par voie d'affiche, et par voie de « kabary » ou de tout autre moyen de publicité juge opportun, de la date de passage de la commission prévue au premier alinéa. Cette commission peut être saisie directement par les intéressés de toute revendication. Les réclamations reçues par le service des domaines, en vertu de l'article 7 lui sont transmises pour avis, de même que les précisions sur le parcellaire que ce service aurait pu réunir postérieurement à l'arrêté de cessibilité. Elle doit donner son avis sur le bien-fondé du droit de propriété invoqué et, en tout état de cause, sur la valeur de l'immeuble. Elle évalue de même globalement toutes les propriétés comprises dans les limites du plan annexé à l'arrêté de cessibilité, même si elles ne font l'objet d'aucune revendication.

Les avis au sous-préfet et au maire doivent être envoyés au moins quinze jours avant l'arrivée de la commission.

Au moins qu'il n'ait été établi au préalable un plan parcellaire, la commission sera assistée d'un opérateur chargé de délimiter sur le plan d'ensemble chacune des propriétés ou portions de propriétés privées intéressées par les travaux projetés, y compris celles non immatriculées ni cadastrées qui font l'objet d'une revendication quelconque.

Art. 11 - Les indemnités fixées par la commission prévue à l'article précédent sont soumises à l'approbation du Ministre des finances par les soins du Ministre dont relèvent les travaux à réaliser et consignées ensuite au trésor ; la consignation doit comprendre outre le principal, la somme nécessaire pour assurer pendant deux ans, le paiement des intérêts au taux civil légal.

Art. 12 - Les indemnités sont notifiées aux intéressés connus par la voie administrative par les soins du Ministre dont relèvent les travaux.

Les intéressés disposent d'un délai de quinze jours pour faire connaître s'ils acceptent les propositions de l'expropriant.

En cas d'acceptation, il est passé acte tout de suite.

(...)

TITRE IX REDEVANCE DE PLUS-VALUE

Art. 71 - Lorsque, par suite de l'exécution des travaux prévus à l'article 3 ou de tous autres travaux publics, qu'il y ait eu expropriation ou non des propriétés ou portions de propriétés privées autres que celles qui ont été frappées d'expropriation en vertu de la présente ordonnance, ont acquis une augmentation de valeur supérieure à 30 p.100, les propriétaires sont contraints de payer une redevance égale aux avantages acquis par ces propriétés, déduction faite à la base d'une somme égale à 30 p.100 de la nouvelle valeur.

Art. 72 - Si les propriétés soumises à la redevance de plus-value sont désignées dans l'acte de cessibilité, l'ordonnance d'expropriation prévue à l'article 14 en fait mention expresse et prononce leur expropriation conditionnelle pour le cas où il doit être fait ultérieurement application des articles 81 et 82 ci-après. Il est procédé, ensuite, à la fixation de leur valeur comme en matière d'expropriation ordinaire.

Art. 73 - Si l'acte de cessibilité indique seulement la zone dans laquelle les propriétés peuvent être ultérieurement assujetties à la redevance de plus-value sans les désigner individuellement, cette désignation est Expropriation

faite ultérieurement et dans les plus brefs délais par arrêté du Ministre chargé du service des domaines, pris à la diligence du Ministre dont relèvent les travaux, et publié au *Journal officiel*.

Art. 74 - Dès l'achèvement des travaux, qu'ils aient été déclarés d'utilité publique, ou non, qui entraînent directement ou indirectement un accroissement de valeur des propriétés intéressées, l'expropriant est tenu d'en informer dans l'année, le service des domaines chargé de provoquer la fixation de la nouvelle valeur qui en résulte, en vue du recouvrement des redevances de plus-value exigibles en vertu de la présente ordonnance.

L'estimation de cette nouvelle valeur sera faite par la commission prévue et dans les conditions fixées à l'article 10 au cours de la deuxième année suivant l'achèvement des travaux. Pour la fixation de la valeur nouvelle sont déduites les sommes versées par le propriétaire à un titre quelconque pour l'exécution des travaux. La différence entre la valeur initiale et la valeur nouvelle forme la plus-value.

Un arrêté du Ministre chargé du service des domaines, inséré au *Journal officiel*, fixe définitivement les propriétés assujetties ainsi que les redevances exigibles ; il est notifié par voie administrative ou par ministère d'huissier aux propriétaires qui, à défaut d'accord, peuvent saisir le tribunal qui aura à statuer comme en matière de fixation d'indemnité d'expropriation.

Le même arrêté fixe également les propriétés définitivement affranchies de la redevance de plus-value.

Les propriétaires des propriétés affranchies de la redevance ne peuvent prétendre à aucune indemnité du fait que leurs immeubles ont été temporairement soumis à une redevance éventuelle.

A l'égard des propriétés rurales qui, depuis le 1er janvier 1946 ont bénéficié d'investissements réalisés par la puissance publique dans des régions à déterminer par décret, sur la proposition du Ministre de l'agriculture et du paysannat, et dont la valeur, avant la réalisation de ces investissements, n'a fait l'objet d'aucune constatation officielle, la commission prévue à l'article 10 est autorisée à se servir de tous éléments ; à procéder d'office à toutes enquêtes et à exiger la communication de tous documents en quelque main qu'ils se trouvent, à l'effet de déterminer cette valeur nouvelle, la première réévaluée et la seconde évaluée, compte tenu de la variation du pouvoir achat de la monnaie à la date d'achèvement des travaux, en vue du recouvrement rétroactif de la redevance de plus-value exigible en vertu de la présente ordonnance.

L'article 36 alinéa 3 est applicable à l'égard de toute administration publique requise aux fins du présent article.

Art. 75 - En ce qui concerne les propriétés libérées de la redevance de plus-value, inscription de l'extrait de l'arrêté qui les concerne est faite à la requête des propriétaires ou de l'expropriant mais toujours aux frais de ce dernier, dans les conditions prescrites par l'article 18.

Art. 76 - Lorsque la fixation de la valeur nouvelle est devenue définitive, inscription de l'acte amiable ou de la décision de justice est faite à la requête de l'expropriant, ainsi qu'il est indiqué à l'article 18.

Art. 77 - La redevance s'appliquant exclusivement à la plus-value acquise par le capital foncier, les locataires, fermiers, colons partiaires ou métayers ne doivent en aucun cas et de quelque manière que ce soit, en supporter la charge.

Toutes conventions contraires sont nulles de plein droit.

Au cas de transactions sur les fonds, intervenues entre le début et la fin des travaux, la redevance est répartie entre les propriétaires successifs au prorata de l'augmentation du prix des fonds constatée lors des transactions successives.

Art. 78 - La redevance de plus-value doit être acquittée intégralement dans les six mois de la notification administrative ou de la signification extrajudiciaire faite au propriétaire. Elle est recouvrée suivant les règles appliquées en matière de recouvrement domanial.

Toutefois, le paiement de la redevance peut, à la demande des intéressées, être fractionné en cinq annuités au maximum dont la première ainsi qu'il est prescrit à l'alinéa précédent ; dans ce cas, une inscription hypothécaire est prise sur le titre de la propriété frappée, aux frais de l'Etat.

A toute époque, dans la suite, le propriétaire peut se libérer par anticipation de tout ou partie de la redevance.

Le décret déclaratif d'utilité publique ou un décret ultérieur peut toujours désigner dans chaque cas particulier le budget ou les fonds auxquels doit profiter la redevance de plus-value.

Art. 79 - Par dérogation à l'article 78, la ou les annuités non encore réglées deviennent immédiatement exigibles en cas de mutation à titre onéreux de la propriété.

Art. 80 - Tout retard dans le versement des sommes à leur échéance fait courir au profit de l'expropriant les intérêts légaux au taux civil. Ces intérêts sont liquidés suivant le nombre de jours de retard, chaque mois étant considéré comme ayant trente jours.

Art. 81 - En cas de refus par le propriétaire de payer l'indemnité de plus-value, l'expropriant peut l'obliger à lui délaisser, sur la portion de la propriété conservée, si elle est divisible, une partie de la propriété d'après la fixation de l'indemnité faite en conformité des articles 72 et 73 et à concurrence de la plus-value exigible.

Mais le propriétaire peut aussi offrir l'abandon de partie de sa propriété à concurrence d'une valeur équivalente au montant des sommes dont il est déclaré redevable.

S'il y a accord amiable, il en est passé acte. A défaut, le différend est porté devant le tribunal chargé de fixer l'indemnité d'expropriation et dans les mêmes formes. La décision de justice, devenue définitive, forme le contrat de mutation.

Art. 82 - Pour le cas où le propriétaire refuse de payer l'indemnité de plus-value et si la propriété n'est pas divisible ou bien encore si l'expropriant n'entend pas user du droit que lui confère l'article 81, ce dernier assigne en référé le propriétaire devant le juge désigné à l'article 14, aux fins de voir confirmer l'expropriation prononcée conditionnellement en vertu des articles 72 et 73. La demande en référé est formulée par simple requête et une ordonnance définitive motivée est rendue sans frais sur mémoires adressés au magistrat avec les documents à l'appui.

Cette ordonnance est publiée, notifiée et inscrite dans les formes énumérées aux articles 17, 18 et 19. Le paiement de l'indemnité d'expropriation a lieu ensuite, ainsi qu'il est prescrit au titre IV.

Art. 83 - Les redevances payées en vertu du présent titre viennent en déduction des sommes qui peuvent être exigées à la suite du paiement de la taxe spéciale de plus-value en matière d'enregistrement.

(...)

(DECRET D'APPLICATION 63-030 du 16/01/63)

Décret n° 99 698 du 26.08.99, J.O du 25.10.99, p.2661 portant création d'une Agence de Gestion des réserves foncières et fixant son statut (AGEREF).

Loi n°94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités territoriales décentralisées.

(J.O. n° 2304 du 05.06.95, p. 1247, *Edition spéciale*).

(...)

Section 4 Des attributions des Conseils

Art. 35 - Dans chaque niveau de collectivités territoriales décentralisées, le conseil règle par ses délibérations les affaires dévolues par la loi à sa compétence, conformément au principe de libre administration défini à l'article 127 de la Constitution.

Il délibère sur le budget et le compte administratif qui lui sont annuellement présentés par le Président du Bureau exécutif.

Art. 36 - Le Conseil délibère notamment sur les objets suivants :

1° la création de services, d'organismes et d'établissements régionaux ou locaux ;

2° l'acquisition, l'aliénation et le nantissement des biens de la collectivité, la constitution et la suppression de droits immobiliers, l'assurance des mobiliers et immobiliers régionaux ou locaux, les conditions de baux à ferme ou à loyer, ainsi que le partage des biens que la collectivité possède par indivis avec d'autres propriétaires ;

3° les emprunts ;

4° les projets de construction ou de reconstruction ainsi que de grosses réparations et de démolitions ;

5° l'ouverture et la modification des voies et routes relevant de ses responsabilités au regard des lois et règlements en vigueur, ainsi que leurs plans d'alignement ;

6° l'acceptation des dons et legs ;

7° la radiation d'inscriptions hypothécaires prises au profit de la collectivité et le désistement des formalités de la purge des hypothèques ;

8° les engagements en garanties ;

9° la détermination, le cas échéant, des modalités de la participation de sa collectivité aux travaux entrepris en commun avec d'autres collectivités territoriales ;

10° la concession ou l'affermage des services publics à caractère industriel ou commercial créé par la collectivité elle-même ;

- 11° l'organisation de la participation de sa collectivité à la défense et à la sécurité territoriale;
- 12° la décision sur les actions à intenter en justice ou à soutenir au nom de sa collectivité ;
- 13° l'élaboration de dina ayant force exécutoire ;
- 14° la fixation des taux des règles de perception des produits de ses revenus, de ses activités économiques et sociales, des services rendus et des dividendes ;
- 15° la fixation du taux des prélèvements et taxes spécifiques divers ;
- 16° la détermination et la coordination des activités entreprises en commun avec d'autres collectivités territoriales décentralisées.

Le Conseil délibère en outre sur les questions que les lois et règlements spéciaux renvoient à son examen.

Art. 37 - Par application des dispositions de l'alinéa in fine de l'article 35 ci-dessus, le conseil vérifie les comptes du dernier exercice, et s'il en décide ainsi, en présence du trésorier.

Il constate si les mandats de dépenses ordonnancées par le Président du Bureau exécutif sont réguliers et si les titres de recettes sont complets.

Le Président du Bureau exécutif peut assister à la délibération du Conseil, mais est tenu de se retirer avant le vote. Le trésorier n'assiste pas au vote.

Art. 38 - Le Conseil a le droit de s'assurer de l'exécution de ses délibérations.

Il peut, à cet effet, exiger que le Président du Bureau exécutif lui soumette les pièces et les comptes.

Art. 39 - Le Conseil donne son avis toutes les fois que les lois et règlements le requièrent ou qu'il est sollicité par d'autres collectivités ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat territorialement compétent.

Il rédame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la collectivité dans l'établissement des impôts de répartition. Il émet des vœux sur tous les objets d'intérêt régional ou local.

Art. 40 - Le Conseil peut adresser au représentant de l'Etat territorialement compétent des vœux sur les questions intéressant sa collectivité, ainsi que des réclamations sur l'administration de celle-ci.
(...)

Section 3 Des attributions des Présidents et Vice-présidents

Art. 70 - Le Président du Bureau exécutif est chargé de préparer l'ordre du jour du Conseil, lequel est arrêté de concert avec le Président du conseil.

Il prépare et propose le budget de la collectivité, avec l'assistance des autres membres du Bureau exécutif et le concours des services déconcentrés de l'Etat concernés.

Il assure l'exécution des décisions du Conseil.

Il assure une liaison permanente avec le Conseil et le représentant de l'Etat territorialement compétent qu'il tient informés de ses activités et de ses problèmes par la transmission de rapports périodiques, de copies des décisions et arrêtés ou autres documents utiles.

Art. 71 - Le Président du Bureau exécutif représente la collectivité dans tous les actes de la vie civile et administrative dans les formes et conditions prévues par les lois et règlements.

A cet effet, il représente en justice la collectivité en qualité soit de demandeur, soit en défendeur et fait tous actes conservatoires ou interruptifs de prescription ou de déchéance. Le mandat du Président du Bureau exécutif est de quatre ans renouvelable une fois.

Art. 72 - Sous le contrôle du Conseil et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat territorialement compétent, le Président du Bureau exécutif est chargé, d'une manière générale et dans les formes prévues par les lois et règlements, d'exécuter les décisions du Conseil et, en particulier :

1° de conserver et d'administrer les biens et les droits constituant le patrimoine de la collectivité territoriale ;

2° de gérer les revenus, de surveiller les établissements régionaux ou locaux et la comptabilité de la collectivité ;

3° de pourvoir aux mesures relatives aux voies et réseaux divers de la collectivité ;

4° de diriger les travaux entrepris par la collectivité elle-même et, le cas échéant, de passer les marchés de travaux et surveiller la bonne exécution de ceux-ci ;

5° de passer les actes de vente, échange, partage acceptation de dons et legs, acquisition, transaction ainsi que les marchés et baux lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi.

Art. 73 - Le Président du Bureau exécutif peut, en outre, par délégation du Conseil, être chargé, en tout ou en partie, et pour la durée de son mandat :

1° de procéder, dans les limites fixées par le Conseil, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et de passer à cet effet les actes nécessaires ;

2° de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services dans le respect de la réglementation en vigueur, et en raison de leur montant et, lorsque les crédits sont prévus au budget ;

3° de passer les contrats d'assurance ;

4° d'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;

5° de prendre toute décision concernant l'acquisition, la construction, l'aliénation d'immeuble dont la valeur ne dépasse pas un montant qui sera fixé par le Conseil ;

6° de fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts.

Art. 74 - Les décisions prises par le Président du Bureau exécutif en vertu de l'article précédent sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations du Conseil portant sur les mêmes objets.

Nonobstant les dispositions des articles 61 et 65 ci-dessus et sauf disposition contraire dans la délibération du Conseil portant délégation, les décisions prises en application de celle-ci doivent être signées personnellement par le Président.

Dans tous les cas, le Président du Bureau exécutif doit en rendre compte à chacune des réunions ordinaires du Conseil. Le Conseil peut toujours mettre fin à la délégation.

Art. 75 - Le Président du Bureau exécutif est l'ordonnateur des dépenses de la collectivité territoriale et prescrit l'exécution des recettes régionales ou locales, sous réserve des dispositions particulières du Code Général des Impôts relatives au recouvrement des recettes fiscales des collectivités territoriales décentralisées.

Il est le Chef des services créés et financés par la collectivité elle-même. Il est également Chef des services mis à disposition par l'Etat. A cet effet, il procède au recrutement du personnel nécessaire au fonctionnement des services et nomme à tous les emplois, conformément à l'organigramme des emplois permanents adoptés par le Conseil et aux affectifs s'y rapportant prévus au budget.

Art. 76 - Par application des dispositions de l'article 17 de la loi n° 93-005 portant orientation générale de la politique de décentralisation, le Président du Bureau exécutif peut disposer, en tant que de besoin, des services déconcentrés de l'Etat pour la préparation et l'exécution des délibérations du Conseil. A cet effet, il s'adresse directement au Représentant de l'Etat territorialement compétent.

Art. 77 - Le Président du Bureau exécutif gère le domaine de sa collectivité. A ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce

domaine, sous réserve des attributions dévolues aux Maires par la présente loi ainsi que du pouvoir de substitution du Représentant de l'Etat.

[**Décret n° 96-898 du 25 septembre 1996 fixant les attributions du Maire \(J.O. n° 2392 du 21.10.96, p. 2789\).**](#)

CHAPITRE I Dispositions générales

Art. 1 - En application de la loi n° 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences, et ressources des Collectivités territoriales décentralisées, et de la loi n° 94-008 du 26 avril 1995, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités territoriales décentralisées, le présent décret fixe les attributions du Maire.

Art. 2 - A titre principal, il est le chef de l'exécutif de la Commune. En cette qualité, il exerce:

- des attributions dans le cadre de l'exécution des délibérations du Conseil ;
- des attributions par délégation du pouvoir accordé par le Conseil ;
- des attributions dans le cadre des pouvoirs propres conférés au Maire.

En outre, il exerce des attributions sous le contrôle du Conseil, et sous le contrôle administratif du Représentant de l'Etat, territorialement compétent.

CHAPITRE II Des attributions dans le cadre de l'exécution des délibérations du Conseil

Art. 3 - En tant que président du bureau exécutif de la Commune, le Maire est le premier responsable de l'exécution des délibérations du Conseil. A cet effet :

- il est chargé de préparer l'ordre du jour du conseil, lequel est arrêté de concert avec le président du Conseil ;
- il prépare et propose le budget de la collectivité, avec l'assistance des autres membres du bureau exécutif et le concours des services déconcentrés de l'Etat concernés ;
- il assure une liaison permanente avec le Conseil et le Représentant de l'Etat territorialement compétent qu'il tient informé de ces activités et de ses problèmes par la transmission de rapports périodiques, de copies des décisions et arrêtés ou autres documents utiles ;
- il peut prendre des arrêtés à l'effet d'exécuter les délibérations du Conseil.

Art. 4 - Sur le plan judiciaire, il est le représentant de la Commune en justice, tant en demandant qu'en défendant et est chargé de faire tous actes conservatoires ou interruptifs de prescriptions ou de déchéance.

Toutefois, dans le cas où les intérêts du Maire se trouvent en opposition avec ceux de la Collectivité, ladite Collectivité est représentée en justice par un membre du Conseil désigné par ses pairs.

CHAPITRE III Des attributions par délégation de pouvoir accordée par le Conseil

Art. 5 - Par délibération du Conseil, le Maire peut être chargé de pouvoirs de décision :

- sur la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements dans les limites fixées par le Conseil ;
- sur l'acceptation des dons et legs non gérés de conditions ni de charge ;
- sur la fixation de rémunération et règlement de frais et honoraires des avocats, huissiers de justice et experts ;
- sur la passation des marchés publics dans les limites fixées par le Conseil ;
- sur l'acquisition, l'aliénation d'immeuble dont la valeur ne dépasse pas un montant fixé par le Conseil ;
- sur la passation des contrats d'assurance.

Dans le cadre de la mission fixée par le présent article, les décisions prises par le Maire doivent être signées personnellement par lui-même.

Art. 6 - Le Conseil peut toujours mettre fin à la délégation, énoncée à l'article 5 ci-dessus.

(...)

CHAPITRE V Du contrôle du Conseil et du contrôle administratif du Représentant de l'Etat territorialement compétent

Art. 19 - Le Maire est tenu de répondre aux questions orales, écrites, ou à l'interpellation des membres du Conseil, sur les activités de l'exécutif, ou sur l'exécution des délibérations du Conseil.

Art. 20 - Le Maire est soumis d'une part au contrôle du Conseil et d'autre part au contrôle administratif a posteriori du Représentant de l'Etat territorialement compétent, notamment :

- en matière de conservation et d'administration des biens et des droits constituant le patrimoine de la Collectivité territoriale ;

- en matière de gestion des revenus, de surveillance des établissements locaux, et de la comptabilité de la Collectivité. En aucun cas, il ne peut s'immiscer dans le maniement des deniers publics ;

- en matière d'entretien des voies et réseaux divers de la Collectivité ;

- en matière de passation des actes de vente, échange, acceptation des dons et legs, acquisitions, transactions, ainsi que les marchés et baux déjà autorisés par le Conseil ;

- en matière de travaux entrepris en régie, en matière de surveillance des travaux confiés à l'entreprise.

CHAPITRE VI Dispositions diverses

Art. 21 - En tant que de besoin, les modalités d'application du présent décret seront fixées par arrêtés.

Art. 22 - Sont et demeurent abrogées toutes dispositions antérieures contraires au présent décret.

Art. 23 - Le Vice-Premier Ministre, chargé du Développement régional et de la Décentralisation, le Ministre de l'Intérieur, de l'Administration du territoire, le Ministre des Finances et le Ministre du Budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera enregistré, publié au *Journal officiel* de la République.

Loi n° 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités territoriales décentralisées (J.O. n° 2304 du 05.0695, p. 1241).

(...)

TITRE II DES POUVOIRS ET COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

(...)

CHAPITRE III De la commune

Art. 14 - En matière de développement économique et social, les compétences de la commune tiennent essentiellement des principes de proximité et d'appartenance.

Art. 15 - Les domaines de compétence de la commune ont trait notamment à :

- l'identification des principaux besoins et problèmes sociaux rencontrés au niveau de la Commune ;

- la mise en œuvre d'opérations qui sont liées à ces besoins et problèmes ;

- la définition et la réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain ;

- toutes opérations ayant trait à l'état civil, à la conscription militaire, au recensement de la population ; - la réalisation d'actions d'aide sociales ;

- les opérations de voirie, d'assainissement, d'hygiène, et d'enlèvement des ordures ménagères ;

- la réalisation et la gestion des places et marchés publics et des aires de stationnement de véhicules, et de tout autre équipement génératrice de revenu comme les abattoirs, les espaces verts ;

- la prévention et la lutte contre les feux de brousse ;

- la gestion de son patrimoine propre ;

- la construction et la gestion des équipements et infrastructures socio - sportifs ;

- la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles ;

- la gestion du personnel relevant de son ressort, recruté directement par la Collectivité territoriale décentralisée, transféré ou mis à sa disposition par l'Etat.

Art. 16 - Les modalités de mise en œuvre des compétences évoquées à l'article précédent feront l'objet de textes réglementaires.

(...)

TITRE III DES RESSOURCES FINANCIERES ET MATERIELLES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

CHAPITRE I Dispositions générales

Art. 22 - Les ressources des Collectivités territoriales décentralisées sont régies par la présente loi.

Art. 23 - Les ressources traditionnelles de budgets des Collectivités territoriales décentralisées sont constituées par :

1° Les recettes fiscales qui comprennent :

1.1- Les produits des centimes additionnels à la taxe professionnelle et à l'impôt foncier sur la propriété bâtie.

1.2 - Les produits des impôts directs, droits et taxes suivants :

- impôts sur les revenus non salariaux greffés ;

- impôt foncier sur les terrains ;

- impôt sur la propriété bâtie ;

- taxe professionnelle ;

- taxe annexe à l'impôt foncier sur la propriété bâtie ;

- taxe sur les véhicules à moteur (vignette) ;

- droits relatifs aux cartes d'identité d'étranger ;

- taxe sur les vélomoteurs et autres véhicules à moteur non immatriculés, bicylettes, pousse-pousse, chars et charrettes.

1.3 - Les produits des impôts indirects, droits et taxes suivants :

- impôt de licence de vente des alcools et produits alcooliques ;

- impôt de licence foraine ;

- taxe sur les cérémonies coutumières autorisées ;

- droits relatifs à la circulation des animaux de l'espèce bovine ;

- taxe sur les eaux minérales ;

- taxe sur la publicité faite à l'aide, soit d'affiches, soit de panneaux - réclames, soit d'enseigne lumineuse ;

- taxe sur les appareils automatiques de feu, à musique et instruments analogues fonctionnant dans les cafés, débits de boissons, hôtels et autres établissements ouverts au public ;

- taxe sur les établissements de nuit ;

- taxe de visite de poinçonnage des viandes ;

- taxe sur les fêtes, spectacles et manifestations diverses ;
 - taxe de roulage ;
 - taxe d'abattage ;
 - taxe d'eau et d'électricité.
- 2° Les revenus du domaine public, du domaine privé immobilier et mobilier ;
- 3° Les recettes des exploitations et des services ;
- 4° Les produits des ristournes, prélèvements et les contributions ;
- 5° Les produits divers et accidentels ;
- 6° Les fonds de concours : subventions, dons et legs ;
- 7° Les emprunts et avances ;
- 8° Les intérêts et dividendes.

Art. 24 - A compter de l'exercice budgétaire 1994, la nature, les modalités d'assiette ainsi que les limites de ces ressources sont fixées conformément aux dispositions ci-après.

Art. 25 - Leurs taux sont fixés annuellement par les Conseils respectifs des Collectivités territoriales décentralisées à l'exception de ceux fixés par la loi de Finances. L'absence de délibération relative à ces taux vaut reconduction des taux adoptés l'année précédente.

Art. 26 - La répartition des ressources attribuées aux Collectivités territoriales est déterminée par la présente loi et les lois de finances au fur et à mesure des transferts effectifs de compétences.

(...)

CHAPITRE III De la consolidation des ressources actuelles

Section 15 Revenus du domaine public, du domaine privé immobilier et mobilier et des services

Art. 75 - Les délibérations du Conseil établissent les modalités et les tarifs des droits et produits prévus à cette Section.

CHAPITRE IV Dispositions diverses

Section 1 De la création de ressources nouvelles

Art. 82 - La création des ressources nouvelles est fixée pour les droits et taxes parafiscaux par délibérations des Conseils et pour les recettes fiscales par les lois de finances.

Section 2 De la dévolution des biens

Art. 83 - Les biens meubles et immeubles des ex-Fokontany et ex-Firaisampokontany sont dévolus aux Communes de la même circonscription.

Art. 84 - Les immeubles des ex-Faritany sont dévolus aux Régions où ils sont au moment de leur installation.

Art. 85 - Les biens meubles et immeubles des ex-Fivondronampokontany sont dévolus aux Départements.

Art. 86 - Les disponibilités de trésorerie et les arriérés de paiement constatés, au moment de la mise en place des nouvelles structures, sont dévolus aux Régions et Départements respectifs dont le chef lieu est celui de l'ex-Faritany et de l'ex-Fivondronampokontany.

Art. 87 - La présente loi sera publiée au *Journal officiel* de la République.

Loi n° 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des Collectivités territoriales décentralisées (J.O. n° 2308 du 03.07.95, p. 1426 vm et 1440 vf.)

(...)

TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 16 - Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles ont été encaissées par un comptable public.

Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année pendant laquelle elles ont été payées quelle que soit la date de la créance.

Art. 17 - Les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'inscriptions des crédits suffisants pour assurer, sous le fonctionnement des services, soit l'accomplissement des obligations auxquelles elles s'appliquent. Sont obligatoires, dans les conditions ci-dessus définies les dépenses suivantes :

- 1° Les dettes exigibles et la couverture des déficits antérieures ;
- 2° Les salaires du personnel ;
- 3° Les contributions aux dépenses des caisses et régimes de retraites auxquels le personnel rémunéré sur les budgets de la collectivité se trouve affilié ;
- 4° Les dépenses d'eau et électricité et des postes et télécommunications ;
- 5° Les contributions et participations imposées par la loi ou de engagements contractuels, notamment par des conventions relative à l'assistance technique, administrative ou financière ;
- 6° Toutes autres dépenses dont le caractère obligatoire aura été expressément prévu par des dispositions législatives ou réglementaires intervenues en application de ces dispositions de loi.

Art. 18 - Les emprunts ou avances sont délibérés par conseil dans la limite maximum des engagements financiers figurant aux projets. Après la délibération du Conseil, l'emprunt doit être visé par le représentant de l'Etat qui aura préalablement requis l'avis du Ministre chargé des Finances ou son représentant. Cet avis doit être exprimé dans un délai de 20 jours après réception du dossier complet. Le Ministre chargé des Finances doit soumettre le dossier au conseil du Gouvernement pour les emprunts non soumis à ratification.

Collectivités territoriales

Le tableau d'amortissement des emprunts et avances contractés est annexé aux projets de budget et de compte administratif.

Les emprunts et avances que les Collectivités territoriales décentralisées contractent ainsi que leurs modalités d'amortissement et de remboursement sont délibérés par le Conseil dans la limite des facultés de paiement des arrérages par le budget de la collectivité concernée.

Art. 19 - Des prêts et avances ne peuvent être consentis à quelque titre que ce soit qu'après l'inscription au budget des crédits correspondants ces prêts ou avances.

Les modalités d'attribution et de remboursement des prêts et avances sont fixées par décision du Président du bureau exécutif après délibération du Conseil.

Art. 20 - Des avals ne peuvent être accordés, à quelque titre que ce soit qu'après l'inscription au budget, des crédits correspondants à la couverture des risques encourus.

Les modalités d'attributions des avals sont fixées par décision du Président du bureau exécutif, après délibération du Conseil.

Art. 21 - Des comptes administratifs constatent les résultats du budget des comptes de trésorerie de la Collectivités et approuvent les différences entre les recettes et les prévisions remaniées du budget de l'année. Le projet de compte administratif est soumis au Conseil au début de la première session suivant l'année de l'exécution du budget.

Sont annexées à ce projet :

- La délibération générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité de l'ordonnateur ;
- Les annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements des crédits ;
- Le compte administratif est approuvé par délibération du Conseil.

Après délibération, une copie des comptes administratifs doit être communiquée au Ministre chargé des Finances dans un délai de 30 jours.

Art. 22 - Sont et demeurent abrogées toutes dispositions antérieures à la présente loi.

Art. 23 - La présente loi sera publiée au *Journal officiel* de la République. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

LOI N° 95-034 autorisant la création des organismes chargés de la protection contre les inondations et fixant les redevances pour la protection contre les inondations.

Article 1: Il est autorisé sur le territoire de la République au niveau des communes :

- la création d'organismes chargés de la protection contre les inondations ;
- la perception de redevances pour la protection contre les inondations.

Organismes chargés de la protection contre les inondations

Article 2 : La protection contre les inondations relève :

- à Antananarivo, de l'Autorité pour la Protection contre les Inondations de la Plaine d'Antananarivo (APIPA), établissement public à caractère administratif ; et
- sur le reste du territoire national, des organismes autonomes qui seront créés à cette fin par les communes ou les unions intercommunales.

Un décret d'application précisera les modalités d'intervention des communes ou des unions intercommunales dans le secteur, après consultation des Autorités locales.

Redevances pouvant financer la protection contre les inondations

Article 3 : Les communes ou les unions intercommunales sont autorisées à percevoir pour la protection contre les inondations :

- a) une redevance annuelle due par les propriétaires de terrains remblayés en zones constructibles protégées contre les inondations ;
 - b) ainsi qu'une redevance de participation aux frais de premier établissement, portant sur les autorisations de remblaiement ou de construction sur remblai dans lesdites zones.
- (...)

DECRET N° 2002 – 979 Portant réorientation de l'Autorité pour la Protection contre les Inondations de la Plaine d'Antananarivo.

TITRE I : DISPOSITIONS GENERALES

Article 1. - Il est créé sous le nom de l'Autorité pour la Protection contre les Inondations de la Plaine d'Antananarivo désignée sous le sigle « APIPA » un établissement public à caractère administratif chargé de la police, de l'exploitation et de la maintenance des ouvrages et équipements destinés à la protection contre les inondations de la plaine comprise dans le périmètre du Grand Tana :

- Commune Urbaine d'Antananarivo Renivohitra ;
- Fivondronampokontany d'Ambohidratrimo comprenant les Communes de : Ambohitrimanjaka, Antehiroka, Ivato Aéroport, Ivato Firisana, Talatamaty, Ambohidratrimo, Iarinarivo, Ampangabe ;
- Fivondronampokontany d'Antananarivo Avaradrano comprenant les Communes de : Alasora, Ambohimanambola, Ambohimangakely, Ankadikely Ilay, Sabotsy Namehana, Masindray ;
- Fivondronampokontany d'Antananarivo Atsimondrano comprenant les Communes de : Ampitatafika, Ambohidrapeto, Andoharanofotsy, Andranonahoatra, Ankaraobato, Bemasoandro, Itaosy, Soalandy, Tanjombato, Fenoarivo.

Article 02.- L'APIPA est dotée de la personnalité morale et jouit de l'autonomie de gestion administrative et financière. Son siège est fixé à Antananarivo.

Article 03.- L'APIPA est placée sous la tutelle technique et administrative du Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire et sous la tutelle financière du Ministère chargé des Finances.

TITRE II : ATTRIBUTIONS DE L'APIPA

Article 04.- Non exhaustivement, relèvent de l'administration de l'APIPA les divers ouvrages et équipements ci-après :

- les digues délimitant le polder de la Plaine d'Antananarivo en rives des rivières de l'lkopa, Sisaony, Mamba, y compris tous les ouvrages existants ou à venir situés dans leur emprise et leurs prolongements, à l'exclusion des corps de chaussées ;
- les canaux d'assainissement et bassins de laminage tels que Andriantany, bassin tampon nord, C3 nord, bassin tampon du Lac Anosy, bassins et canaux de la Plaine Sud y compris tous les ouvrages de ré alimentation existants ou à créer à partir du Canal GR en exclusion des ouvrages de franchissement et de rejet des eaux usées et/ou pluviales ;
- le bassin et l'ouvrage du Masay ;
- la Station de Pompage d'Ambodimita ;
- le Canal Génie Rural (Canal GR) ;
- les équipements du système de prévision et d'annonce des crues d'Antananarivo ;
- tous les ouvrages nouveaux réalisés par l'APIPA ou tout organisme et tous ceux dont la gestion lui sera transférée par l'Etat et les communes concernées.

Pour les ouvrages et équipements appartenant à l'Etat Malagasy et ses collectivités territoriales, il sera dressé un procès-verbal de transfert en présence d'un représentant du Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire, du Ministère chargé de la gestion de ces ouvrages ou des Maires des Communes comprises dans sa zone d'intervention, d'un représentant de l'Administration des domaines ainsi que du Directeur Général de l'APIPA.

Les immeubles gérés par l'APIPA sont soumis aux réglementations domaniale et foncière applicables aux biens de l'Etat.

Article 05. – Dans le cadre de la mission à lui confiée par l'article premier ci-dessus, l'APIPA est chargée de :

- a) la programmation des investissements, études et la réalisation du renforcement des installations ;
 - b) la gestion de l'exploitation des installations ;
 - c) la police des ouvrages ;
 - d) la police des remblais et des zones inondables.
- (...)

(ARRETE INTERMINISTERIEL N° 9526 / 2003 Portant application du décret n° 2002-979 réorientant l'Autorité pour la Protection contre les Inondations de la Plaine d'Antananarivo.)

ANNEXE : Projet de réforme du code de l'urbanisme / Z.A .C

Projet de réforme du code de l'urbanisme et de l'habitat: ZAC

TITRE II OPERATIONS D'AMENAGEMENT

Chapitre premier : Zones d'aménagement concerté

Section première : Champ d'application

Article 98 : Les zones d'aménagement concerté sont des zones à l'intérieur desquelles l'Etat ou une collectivité publique décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, notamment en vue de la réalisation :

- . de la maîtrise de l'occupation des sols dans des secteurs prioritaires ;
- . de la mise à disposition, à des utilisateurs publics ou privés, de parcelles de terrains équipés pouvant être affectés à l'habitat, à des activités économiques, sociales, culturelles ou de loisirs ;
- . de la revalorisation des tissus urbains existants par des actions de rénovation, de restructuration et de réhabilitation ;
- . l'apurement des statuts fonciers ;

Article 99 : La zone d'aménagement concerté peut se situer au centre ou en périphérie d'une zone agglomérée et même être utilisée pour améliorer un quartier ancien.

Article 100 : La procédure de la zone d'aménagement concerté a comme objectifs :

- . l'établissement d'un document d'urbanisme opérationnel, le plan d'aménagement de zone, permettant d'accueillir successivement de petites opérations tout en assurant la cohérence de l'organisation urbaine des divers équipements et programmes ;
- . le choix pour la collectivité entre la réalisation directe ou le recours à un aménageur agissant au nom de la collectivité et sous sa responsabilité, ou la convention d'aménagement concerté avec les propriétaires des terrains ;
- . l'établissement, sur la base d'un budget prévisionnel, de perspectives financières claires pour la collectivité locale et d'un régime contractuel bien adapté pour ce qui concerne les participations des constructeurs au financement des équipements ;
- . la réalisation coordonnée, par phases successives, d'une opération d'aménagement et d'un programme d'équipements publics ;
- . la prise en compte de l'ensemble de la zone pour le calcul du coefficient d'occupation du sol ;
- . l'analyse d'ensemble des effets de l'opération sur l'environnement et définition des moyens propres à assurer la bonne intégration de celle-ci dans le cadre de l'étude d'impact et de mise au point du plan d'aménagement de zone ;
- . la possibilité de réaliser les constructions sans passer par l'acquisition publique systématique de toute la zone ;
- . l'information du public.

Section II- La phase de création d'une zone d'aménagement concerté

Sous-section première : Les études préalables

Article 101 : La zone d'aménagement concerté doit faire l'objet de cinq études préalables :

- . délimitation du site ;
- . étude d'impact environnemental ;
- . étude de faisabilité économique ;
- . étude du mode de réalisation ;
- . premières études d'urbanisme ;

Les contenus des plans d'urbanisme directeur ou de détail et des plans sommaires d'urbanisme constituent les orientations essentielles avant de décider de la création d'une zone d'aménagement concerté ;

Ces études constituent le fondement du dossier de création d'une zone d'aménagement concerté.

Sous-section II- La constitution du dossier de création :

Article 102 : Le dossier de création comprend :

.Un rapport de présentation, qui indique notamment l'objet et la justification de l'opération, comporte une description de l'état du site, et de son environnement et énonce les raisons pour lesquelles, au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur et de l'étude d'impact réalisée, le projet faisant l'objet du dossier de création a été retenu ;

.Un plan de situation ;

.Un plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone ;

.L'indication du mode de réalisation choisi ;

.Le régime de la zone au regard de l'impôt foncier sur la propriété bâtie et l'impôt foncier sur les terrains ;

. L'indication du plan d'urbanisme applicable à l'intérieur de la zone ;

Article 103 : Lorsque la création de la zone relève de la compétence du chef de région concerné, le conseil municipal ou communal de la commune sur le territoire de laquelle il est envisagé de créer la zone, ou l'organe délibérant de l'organisme public de coopération intercommunale compétent, émet un avis sur le dossier de création.

L'avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans le délai de trois mois à compter de la réception par le maire ou le président de l'organisme public du dossier de création.

Sous-section III- Contenu, publicité et durée de validité de l'acte de création

Article 104 : L'acte de création détermine les grandes orientations de la zone d'aménagement concerté.

La délibération du conseil municipal ou communal ou l'organe délibérant de l'organisme public de coopération intercommunale compétent ou l'arrêté du chef de région qui crée une zone d'aménagement concerté est affiché pendant un mois en mairie.

Mention en est en outre insérée en caractères apparents dans deux journaux d'annonces légales.

Article 105 : Lorsqu'il est prévu que les dispositions des plans d'urbanisme approuvés ne seront pas maintenues à l'intérieur du ou des territoires compris dans la zone, la décision créant la zone devient caduc si dans le délai de deux ans à compter de la publication dont elle fait l'objet, le plan d'aménagement de zone n'est pas approuvé.

Sous-section IV- Crédit et délimitation

Article 106 : Lorsqu'une commune est dotée d'un plan d'urbanisme rendu public et approuvé, des zones d'aménagement concerté ne peuvent y être créées qu'à l'intérieur des zones urbaines ou des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan.

Le périmètre de la zone d'aménagement concerté est délimité par délibération du conseil municipal ou communal lorsque la commune est dotée d'un plan d'urbanisme et dans le cas inverse, par le chef de région sur la demande ou après avis du conseil municipal ou communal.

Lorsque la commune fait partie d'un organisme public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet organisme, lui déléguer cette compétence.

Article 107 : sont toutefois créées, après avis des conseils municipaux ou communaux des communes concernées, par le chef de région :

- . Les zones d'aménagement concerté réalisées à l'initiative de l'Etat, des régions ou de leurs établissements publics et concessionnaires ;
- . Les zones d'aménagement concerté réalisées sur le territoire de plusieurs communes, lorsque ces communes n'appartiennent pas à un organisme public de coopération intercommunale couvrant la totalité des immeubles concernés ou ne lui ont pas délégué leur compétence.

Sous-section V- Les effets de la création d'une zone d'aménagement concerté

Paragraphe I : du droit de délaissement

Article 108 : A compter de la publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté, les propriétaires des terrains compris dans cette zone peuvent mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative de la création de la zone, de procéder à l'acquisition de leur terrain.

Article 109 : La collectivité ou le service public au bénéfice duquel le terrain est réservé doit se prononcer dans le délai d'un an à compter de la réception en mairie de la demande du propriétaire. En cas d'accord amiable, le prix d'acquisition doit être payé au plus tard deux ans à compter de la réception en mairie de cette demande.

A défaut d'accord amiable à l'expiration du délai d'un an mentionné à l'alinéa précédent, le juge de l'expropriation, saisi soit par le propriétaire, soit par la collectivité ou le service public bénéficiaire de la réserve, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du terrain.

Paragraphe II- Les effets réglementaires

Article 110 : Dans les zones d'aménagement concerté créées, les dispositions du plan d'urbanisme, à moins que l'acte de création de la zone ne décide de les maintenir en vigueur, cessent d'être applicable à compter de la publication de l'acte portant approbation du plan d'aménagement de zone. Les divisions qui y sont réalisées par l'aménageur ne sont pas soumises à autorisation. Les propriétaires ultérieurs sont soumis à l'obligation de solliciter une autorisation de diviser leur terrain.

Section III- La phase de réalisation d'une zone d'aménagement concerté

Sous-section première : Modes de réalisation

Article 111 : L'aménagement et l'équipement de la zone d'aménagement concerté sont réalisés:

- . soit directement par la collectivité publique qui a pris l'initiative de sa création ;
- . soit par convention de mandat avec un établissement public d'aménagement ;
- . soit par concession avec un établissement public ayant vocation pour créer une zone d'aménagement concerté ou une société d'économie mixte d'aménagement ;
- . soit par convention passée avec une personne privée ou publique.

Sous-section II- Le dossier de réalisation :

Article 112 : La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone constitue un dossier de réalisation comprenant :

- . le programme des équipements publics à réaliser dans la zone ;
- . Le projet de plan d'aménagement de zone, sauf si la décision de création a maintenu en vigueur les dispositions du plan d'urbanisme, celui ci valant plan d'aménagement de zone ;
- . les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement, échelonnés dans le temps.

Paragraphe I : Le programme des équipements publics

Article 113 : Le programme des équipements publics se présente comme une liste des équipements indiquant pour chacun d'eux qui sera maître d'ouvrage et qui en assurera la prise en charge et la gestion.

Le programme des équipements publics comprend :

- . une estimation sommaire des coûts, en acquisitions foncières et en travaux, en particulier les coûts de gestion de ces équipements pour chaque collectivité concernée ;
- . l'estimation des ressources faisant apparaître les fonds de concours obtenus ;
- . l'échéancier de réalisation physique mis en cohérence avec celui de l'opération d'aménagement ;

Article 114 : Les dispositions de la loi n° 99 023 du 19 août 1999 réglementant la maîtrise d'ouvrage publique ne sont pas applicables aux ouvrages d'infrastructure réalisés dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté.

Par contre, la loi s'applique à tous les travaux de superstructure.

Paragraphe II- Le plan d'aménagement de zone :

Article 115 : Il est établi dans chaque zone d'aménagement concerté, un plan d'aménagement de zone compatible avec les orientations du plan d'urbanisme directeur ou de détail s'il en existe un.

Il est élaboré par la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone.

Sont associés à cette élaboration l'Etat, la Région et la commune.

Le représentant de l'Etat porte à la connaissance de la personne publique qui a pris l'initiative de la création, les prescriptions, servitudes prévues par le plan d'urbanisme directeur ou de détail et lui communique toute autre information qu'il juge utile à l'élaboration du plan d'aménagement de zone.

Article 116 : Le plan d'aménagement de zone fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol, sauf si le plan d'urbanisme est maintenu en vigueur ;

A l'instar du plan d'urbanisme, ce plan comprend :

Un rapport de présentation :

- . exposant comment le programme retenu pour l'opération tient compte des perspectives de développement démographique et économique de la commune, ou, s'il en existe un, du groupement de communes intéressées ;
- . justifiant de la compatibilité des dispositions figurant dans le plan d'aménagement de zone avec celles du plan d'urbanisme directeur ou de détail, s'il en existe un ;
- . indiquant les grandes options d'urbanisme retenues à l'occasion de l'élaboration du plan ainsi que les conditions dans lesquelles les préoccupations d'environnement sont prises en compte ;
- .présentant le programme des équipements publics à réaliser dans la zone.

Des documents graphiques qui font apparaître :

- . l'organisation de la zone en ce qui concerne la localisation et les caractéristiques des principales voies de circulation à conserver, à modifier, ou à créer ; la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts ;
- .les secteurs à l'intérieur desquels s'appliquent les règles visées à l'article 128 ;
- . les espaces boisés ;
- . les servitudes d'utilité publique existantes et affectant l'utilisation du sol à l'intérieur de la zone considérée.

Un règlement qui fixe notamment :

- .les règles applicables aux terrains situés dans chacun des secteurs de la zone, en particulier l'affectation dominante des sols, les prescriptions relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies, aux limites séparatives et autres constructions, l'emprise au sol des constructions ;
- . les coefficients d'occupation des sols de chaque zone ou partie de zone ;

Paragraphe III- L'enquête publique

Article 117 : Le projet de plan d'aménagement de zone est soumis à une enquête publique dans les formes prévues par l'ordonnance n° 62 023 du 19 septembre 1962 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition à l'amiable de propriétés immobilières par l'Etat et les collectivités secondaires et aux plus values foncières ;

Par dérogation à l'article 3 de la même ordonnance, l'enquête publique est ouverte et organisée par arrêté du chef de la région intéressée.

L'enquête publique vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des opérations, acquisitions ou expropriations prévues au plan d'aménagement.

Paragraphe IV- L'approbation

Article 118 : Seuls sont obligatoirement soumis à approbation le programme des équipements publics et le plan d'aménagement de la zone.

Les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement ne sont pas approuvées.

Le programme des équipements publics est approuvé par l'autorité compétente pour créer la zone qui doit, au préalable, avoir :

- . vérifié que la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone s'est engagée à assumer les conséquences financières de sa réalisation et a défini les conditions dans lesquelles l'opération d'aménagement doit se dérouler ;
- . vérifié que les différentes collectivités ou établissements publics qui participent à l'aménagement de la zone ont donné leur accord sur la maîtrise d'ouvrage des équipements qui leur incombe.

L'approbation du plan d'aménagement de zone intervient :

. par délibération du conseil municipal ou communal ou de l'organe délibérant de l'organisme public de coopération intercommunale compétent, lorsque la création de la zone d'aménagement concerté est de compétence communale ;

. par arrêté du chef de région, après avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'organisme public de coopération intercommunale, lorsque l'Etat est compétent pour créer la zone d'aménagement concerté ;

Article 119 : Le plan d'aménagement de zone approuvé est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, installations ou constructions affectant l'utilisation du sol dès que les mesures de publicité auront été accomplies.

L'acte approuvant le plan d'aménagement de zone est publié dans les mêmes conditions que la décision de création par affichage pendant un mois en mairie et mention insérée dans deux journaux d'annonces légales.

Le programme des équipements publics n'a pas à être publié ni l'acte d'approbation de la convention ou de la concession.

Le droit de préemption urbain peut être institué par délibération de la commune sur toute ou partie de la zone couverte par un plan d'aménagement de zone approuvé.

Le plan d'aménagement de zone ne peut pas être appliqué par anticipation.

Sous-section III- La modification du programme d'équipements publics ou du plan d'aménagement de zone

Article 120 : La modification ou l'abrogation d'un plan d'aménagement de zone d'une zone d'aménagement concerté est prononcée dans les mêmes formes pour son approbation.

Article 121 : La personne publique qui a pris l'initiative de la zone d'aménagement concerté peut vouloir modifier, en raison du déroulement des opérations, le programme des équipements publics et par conséquent les modalités prévisionnelles de financement.

Article 122 : Après mise en demeure non suivie d'effet dans les six mois de la personne publique qui a élaboré le plan d'aménagement de zone et de l'autorité compétente pour approuver ledit plan , le Chef de région concerné peut élaborer et approuver, après avis du conseil municipal ou communal ou de l'organe délibérant de l'organisme public de coopération intercommunale compétent et enquête publique, la modification du plan d'aménagement de zone afin que celui-ci soit compatible avec les orientations d'un plan d'urbanisme directeur ou de détail approuvé ou arrêté postérieurement à l'approbation du plan.

Sous-section IV- La suppression d'une zone d'aménagement concerté

Article 123 : La suppression ou la modification de l'acte de création d'une zone d'aménagement concerté est prononcée dans les mêmes formes prescrites pour sa création.

La zone d'aménagement concerté peut être supprimée si elle n'a reçu aucun commencement d'exécution.

La décision qui supprime la zone d'aménagement concerté fait l'objet des mesures de publicité et d'information prévues par l'article 104.

Section IV- La gestion de l'opération dans la zone d'aménagement concerté

Sous-section première : L'objet du processus de la zone d'aménagement concerté

Article 124 : La zone d'aménagement concerté constitue un instrument d'encadrement de l'action des propriétaires privés par son régime de participation aux équipements publics, la programmation de ceux ci et le plan d'aménagement de zone.

Lorsque la zone d'aménagement concerté a un périmètre couvert par un acte déclaratif d'utilité publique prise en vue de l'expropriation, certains propriétaires peuvent être prêts à participer en accord avec la commune et l'aménageur à l'équipement prévu. Dans ce cas, la commune peut poursuivre l'aménagement sans exproprier les propriétaires participant aux charges financières de l'opération dans les conditions définies au bilan.

Dans une zone d'aménagement concerté conventionnée avec une personne publique ou privée propriétaire de l'essentiel des terrains, la commune contrôle le processus sans prendre de risque financier.

La zone d'aménagement concerté peut être utilisée comme cadre de coordination et de promotion de l'urbanisation nouvelle permettant d'accueillir des opérations publiques ou privées réalisées sous forme de permis de construire ou de lotissements. Dans ce cas également, l'acquisition publique de terrains est limitée ou nulle, l'urbanisation se développant à partir de l'initiative des propriétaires privés.

Sous-section II- Les acquisitions foncières

Article 125 : Lorsque la zone d'aménagement concerté est confiée à un Etablissement public d'aménagement par voie de convention, la gestion de l'opération d'aménagement intervient quand celui ci s'est rendu maître de la zone par acquisitions amiables des propriétés et exceptionnellement, par la voie de l'expropriation initiée par la puissance publique.

Article 126 : L'Etablissement public ou l'organisme concessionnaire peut être désigné pour entamer l'expropriation par l'acte déclarant d'utilité publique les acquisitions de terrains nus ou bâties situés dans la zone d'aménagement concerté.

Lorsque les terrains ont été préalablement expropriés par la commune, celle-ci peut les céder en gré à gré et sans aucune formalité au concessionnaire à condition que le prix de vente soit au moins égal au prix d'achat majoré des frais exposés par la collectivité.

Article 127 : L'objet de l'expropriation contenu dans l'acte déclaratif d'utilité publique doit être le même que celui de la zone d'aménagement concerté.

Sous-section III- La cession des terrains

Article 128 : Chaque cession par l'Etablissement public d'aménagement ou l'organisme concessionnaire, et quelques soient le mode de réalisation, fait l'objet d'un cahier des charges soumis à l'approbation de l'autorité compétente.

Article 129 : Le cahier des charges de cession, de location ou de concession d'usage des terrains à l'intérieur des zones d'aménagement concerté doit :

. indiquer le nombre de mètres carrés de surface hors œuvre nette dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée, louée ou concédée et fixer les prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées aux constructeurs pendant la durée de la réalisation de la zone ;

. être approuvé, lorsque la création de la zone relève de la compétence du conseil municipal ou communal ou de l'organe délibérant de l'organisme public de coopération intercommunale compétent, par le maire ou le président de l'organisme public, et par le chef de région concerné dans les autres cas ;

Section V- L'achèvement de la zone d'aménagement concerté

Article 130 : L'achèvement d'une zone d'aménagement concerté doit être constaté lorsque le programme des équipements publics approuvé a été exécuté.

L'achèvement est constaté par une décision de l'autorité compétente pour créer la zone prise sur la demande ou après avis des organes délibérants de la commune ou de l'organisme publics de coopération intercommunale.

La constatation de l'achèvement ne peut intervenir avant la fin de la convention ou de la concession.

L'acte d'achèvement est publié conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 104 du présent code.

Article 131 : La décision constatant l'achèvement abroge l'acte de création de la zone d'aménagement concerté, prononce l'incorporation au plan d'urbanisme du plan d'aménagement de la zone et des dispositions destinées à assurer l'unité d'urbanisme et d'architecture dans la zone

incluse dans les cahiers des charges de concession et les cahiers des charges de cession de terrains approuvés, et fixe les modalités de cette incorporation. Le territoire à l'intérieur du périmètre considéré est alors soumis au régime juridique du plan d'urbanisme tel qu'il est défini par le présent code.

Les dispositions des cahiers des charges de cession de terrain qui comprennent des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales prévues par l'article 119 et suivant disparaissent sinon incorporées au plan d'urbanisme.

Article 132 : Dans les communes ne disposant pas de plan d'urbanisme approuvé et rendu public, le plan d'aménagement de zone de la zone d'aménagement concerté devient un plan d'urbanisme partiel du territoire communal.

Loi encadrant l'urbanisme et l'aménagement

Décret ° 63-192 du 27 mars 1963 fixant le Code de l'urbanisme et de l'habitat (J.O du 1963, p. 1265).

Arrêté n°-29361-/2010/MATD/SG/DGAT/DPIF précisant les prescriptions d'urbanisme régissant la zone d'activité longeant la route des hydrocarbures.

Décret n° 92-527 du 19 mai 1992 portant réglementation de l'usage du sol et de la construction dans la plaine d'Antananarivo.

Décret n° 87-287 du 28 juillet 1987 portant création du Fonds de l'Infrastructure pour l'Habitat Urbain (FIHU) (JO n° 1845 du 18.01.88, p. 68).

Ordonnance n° 60-167 du 3 octobre 1960 relative à l'Urbanisme (J.O. n° 131 du 05.11.60, p. 233).

Ordonnance n° 62-115 du 1er octobre 1962 relative aux permis de construire des bâtiments et aux lotissements (JO n° 252 du 26.10.62, p. 2500).

ANNEXE Carte de Patrimoines fonciers de la CUA (essai d'identification par GPS)



ANNEXE : Normes de construction / Bibliothèque



NORMES DE CONSTRUCTION POUR LES BIBLIOTHEQUES

1. Les normes

- On peut se reporter à deux textes qui font référence :
- La Direction du Livre a publié en 1975 des programmes indicatifs pour la construction des bibliothèques municipales, révisés en 1984.
 - La subvention dite « concours particulier des bibliothèques municipales », existant au sein de la Dotation Générale de Décentralisation et attribuée par le Préfet sur avis de la Direction Régionale des Affaires Culturelles, fixe pour les communes de moins de 25 000 habitants une norme de 0,07 m² par habitant à desservir avec un seuil minimal de 100 m². Cela donne un minimum de 100 m² pour 1000 habitants, 210 m² pour 3000 habitants...
- Toute programmation de surface doit tenir compte de :
- Le nombre de documents possédés et prévisibles. A titre indicatif, l'expérience prouve qu'on ne peut installer plus de 3000 volumes sur une surface de 100 m², sans lesser l'espace fourni au lecteur et les fonctions diverses de la bibliothèque.
 - L'équipe d'animation de la bibliothèque : comment s'effectueront les différentes activités à l'intérieur des futurs locaux ? Qui assurera le prêt, surveilleront les enfants, ouvrira la discothèque, contrôlera l'exposition ?
 - L'évolution de la bibliothèque : la programmation reflète toujours au moins à 5 ans. Certains services peuvent ne pas exister au moment de l'aménagement (la discothèque, par exemple) mais si leur création est prévisible, il est utile d'en prévoir les locaux au moment des travaux. Toutefois, il est préférable de différer l'achat du matériel et du mobilier spécifiques, ceux-ci pouvant évoluer techniquement avant l'ouverture du service en question.
 - L'adéquation à la surface disponible : plus une surface est réduite, plus les différentes fonctions et sections de la bibliothèque doivent se fondre et s'enchevêtrer.

2. La programmation

- Cette programmation s'effectue à trois partenaires : les responsables de la bibliothèque (professionnels et bénévoles), la municipalité (maire et adjoint chargé de la bibliothèque), les services techniques de la commune.
- Une fois l'organigramme élaboré et les locaux définis, le conseil municipal prend une délibération pour décider de l'opération. Le projet doit donc être « bouclé » au plus tard le 31 décembre pour être intégré au budget municipal voté en mars.
- Les dossiers de demande de subvention doivent également être préparés pour la même date. Ils doivent être complets pour éviter l'ajournement des subventions, avec :
- la délibération du conseil municipal
 - la description de l'opération
 - un bilan sur le fonctionnement de la bibliothèque ou le projet de fonctionnement
 - un plan détaillé des locaux
 - un plan d'aménagement mobilier des locaux
 - les devis pour le matériel et mobilier.
- En préparant le budget municipal et les demandes de subvention, on distingera :
- le gros œuvre (montant H.T. et T.T.C.) : travaux extérieurs, murs porteurs, toiture, fenêtres...
 - le second œuvre (montant H.T. et T.T.C.) : cloisons, plomberie, plâtrerie-peinture, menuiseries, moquettes, électricité et luminaires.
 - Le matériel et mobilier (montant H.T. et T.T.C.)
- Pour la rénovation ou réhabilitation (ex. une école), il faut veiller à ce que le bâtiment s'intègre harmonieusement dans le quartier ou le village ; on prêtera une attention aux abords du bâtiment : entrée et sortie des usagers, espaces verts... L'idéal est que la construction ou la réhabilitation soit l'occasion de remodeler une place, une rue, un environnement. Sur ce point, les architectes du CAUE (Conseil en Architecture, Urbanisme, Environnement) fourniront gracieusement des conseils.

3. Quelques contraintes techniques

- La charge au sol doit supporter 600 kg au m² pour l'ensemble de la bibliothèque.
- La sécurité du public correspond à des normes (largeur d'escaliers, issues de secours, etc.). Se renseigner auprès des pompiers pour éviter des non-conformités.
- Les circuits électriques doivent être installés par des professionnels. Il est préférable de faire installer les fourreaux informatiques dès la construction ou l'aménagement du bâtiment.
- L'éclairage. La lumière naturelle est la meilleure mais prévoir des protections solaires pour les ouvertures à l'Ouest. ➤ L'éclairage électrique : 350 lux dans l'ensemble de la bibliothèque, 450 lux pour les plans de travail (banque de prêt, tables de lecture, travail interne).
- L'isolation de l'ensemble du bâtiment (planchers, murs, plafonds).
- L'entretien du bâtiment (le ménage).

4. Répartition des surfaces : une proposition par tranche de population

Surfaces minimales (=concerne particulier majorité de 10 % environ)	Bibliothèque dans commune de 1 000 habitants	Bibliothèque dans commune de 3 000 habitants	Bibliothèque dans commune de 5 000 habitants	Bibliothèque dans commune de 7 000 habitants	Bibliothèque dans commune de 10 000 habitants
Surface totale	100 m ²	250 m ²	400 m ²	550 m ²	800 m ²
Services publics	80 m ²	215 m ²	330 m ²	455 m ²	670 m ²
• Accueil-prêt-hall	15 m ²	15 m ²	25 m ²	35 m ²	50 m ²
• Périodiques	7 m ²	15 m ²	20 m ²	25 m ²	40 m ²
• Adultes	30 m ²	80 m ²	100 m ²	140 m ²	190 m ²
• Enfants	28 m ²	60 m ²	90 m ²	120 m ²	170 m ²
• Conte/Atelier		20 m ²	30 m ²	35 m ²	70 m ²
• Animation/Groupes		25 m ²	40 m ²	60 m ²	80 m ²
• Audiovisuel			25 m ²	40 m ²	70 m ²
Services intérieurs techniques	20 m ²	35 m ²	70 m ²	95 m ²	130 m ²
• Bureaux	14 m ²	27 m ²	12 m ²	25 m ²	25 m ²
• Manutention			23 m ²	25 m ²	35 m ²
• Magasin			15 m ²	20 m ²	35 m ²
• Sanitaire	6 m ²	8 m ²	10 m ²	10 m ²	15 m ²
• Divers			10 m ²	15 m ²	20 m ²

5. Répartition des surfaces : une proposition pour une commune de 5 000 habitants

Surface du local : 575 m ²			
Acquisitions annuelles : 1850 livres, 480 CD-audio, 36 périodiques			
Personnel : 4 agents (dont un bibliothécaire et un assistant de conservation)			
PROGRAMME DE LA BIBLIOTHÈQUE	Documents	Places assises	Surface
• Hall			47 m ²
• Prés livres adultes	→ 7 000 livres	7	87 m ²
• Salle d'étude	→ 1 800 livres	10	42 m ²
• Coin périodiques adultes	→ 28 périodiques	3	11 m ²
• Prés livres enfants	→ 4 700 livres	24	101 m ²
• Coin périodiques enfants	→ 8 périodiques		
• Heure du conte		30	33 m ²
• Atelier expression		15	30 m ²
• Discothèque (prêt et écoute individuelle)	→ 2 800 C.D. audio	6	49 m ²
• Salle polyvalente		20	30 m ²
<i>Total services publics</i>	• 13 500 livres • 2 800 C.D. • 36 périodiques	115	430 m ²
• Bureaux	→ 250 livres		
• Manutention	→ 250 livres		
• Magasin	→ 5 400 livres → 300 disques		
<i>Total services intérieurs</i>		4	83 m ²
<i>Total services publics et intérieurs</i>			
<i>Circulations, sanitaires, locaux techniques</i>			
TOTAL DES SURFACES DANS ŒUVRE			575 m²

Pour tout renseignement :
BIBLIOTHEQUE DEPARTEMENTALE DE PRÉT
 Z.I. Croix Cadet
 5, rue Paul Langevin

ANNEXE : Normes et types de crèches



Nombre de places maximum par type d'établissements ou services d'accueil	
Le tableau ci-après détaille le nombre maximum de places par type d'accueil pour lequel le gestionnaire peut demander et obtenir un agrément	
Type d'établissement ou service	Article de référence dans le décret (Code de la santé publique)
Établissements d'accueil collectif : les crèches les haltes-garderies, les multi-accueil ...	60 + 10 % d'accueil en surnombre
Établissements à gestion parentale ou « crèches parentales »	25 + 10 % d'accueil en surnombre
Les jardins d'enfants	80 + 10 % d'accueil en surnombre
« Les micro - crèches ou mini crèches »	9 = 10 % d'accueil en surnombre
Services d'accueil familial	150 + 10 % d'accueil en surnombre
Multi accueil collectif et familial	100 d'accueil en surnombre
Précision : l'accueil en d'enfants en surnombre est tout à fait possible, à hauteur de 10% des places autorisées à condition que le taux d'occupation n'excède pas 100% en moyenne hebdomadaire	
	R.2324-27

Source : Guide pratique/Accueil de la petite enfance. Ministère de la santé et des solidarités

	Crèches mono-entreprise			Crèches multi-entreprises Parc d'activités		Crèche municipale
Statut	Service de l'hôpital	Associatif	SARL	Associatif	SARL	Public
Origine	Direction de l'hôpital	Salariés de l'entreprise	Direction de l'entreprise	Plusieurs PME et association des entreprises du parc	Plusieurs entreprises du parc	Appel d'offre : Délégation de service public pour la gestion
Financement	Hôpital + CAF	Entreprise + CAF + Mairie	Entreprise paie le gestionnaire + CAF	Petite contribution de l'entreprise + CAF + Mairie	Réservation de places par les entreprises + CAF	Mairie + CAF
Gestion	Hôpital	CA de l'association	Entreprise de crèches	CA de l'association + Mairie	Entreprise de crèches	Entreprise de crèches
Décision	Direction de l'hôpital	CA : 50% entreprise + parents + directrice de la crèche	Comité de suivi : entreprise de crèches + entreprise + directrice	CA (auquel participe le président de l'assoc des entreprises du parc) + Mairie	Entreprise de crèches	Comité de suivi : entreprise de crèches + directrice + mairie

Source : Dossier d'étude n°91 / Allocations familiales Avril 2007

ANNEXE : Bâtiment et démarche HQE/ 14 Cibles (ADEME)

Cette liste comprend actuellement 14 cibles. Chaque cible se décompose en cibles élémentaires. On en distingue actuellement 52. Il s'agit de la définition exigentielle de la démarche HQE®. La liste qui peut être consultée sur le site de l'association (www.assohqe.org), permet de savoir avec une bonne précision sur quoi vont porter

L'ensemble des 14 cibles est organisé en 2 familles

Domaine D1

Les cibles de maîtrise des impacts sur l'environnement extérieur

• Famille F1

Les cibles d'écoconstruction:

Cible n° 01 "Relation harmonieuse des bâtiments avec leur environnement immédiat":

- utilisation des opportunités offertes par le voisinage et le site;
- gestion des avantages et désavantages de la parcelle;
- organisation de la parcelle pour créer un cadre de vie agréable;
- réduction des risques de nuisances entre le bâtiment, son voisinage et son site.

Cible n° 02 "Choix intégré des procédés et produits de construction":

- adaptabilité et durabilité des bâtiments;
- choix des procédés de construction;
- choix des produits de construction.

Cible n° 03 "Chantier à faibles nuisances":

- gestion différenciée des déchets de chantier;
- réduction du bruit de chantier;
- réduction des pollutions de la parcelle et du voisinage;
- maîtrise des autres nuisances de chantier.

• Famille F2

Les cibles d'écogestion:

Cible n° 04 "Gestion de l'énergie":

- renforcement de la réduction de la demande et des besoins énergétiques;
- renforcement du recours aux énergies environnementalement satisfaisantes;
- renforcement de l'efficacité des équipements énergétiques;
- utilisation de générateurs propres lorsqu'on a recours à des générateurs à combustion.

Cible n° 05 "Gestion de l'eau":

- gestion de l'eau potable;
- recours à des eaux non potables;
- assurance de l'assainissement des eaux usées;
- aide à la gestion des eaux pluviales.

Cible n° 06 "Gestion des déchets d'activités":

- conception des dépôts de déchets d'activités adaptée aux modes de collecte actuel et futur probable;
- gestion différenciée des déchets d'activités adaptée au mode de collecte actuel.

Cible n° 07 "Entretien et maintenance":

- optimisation des besoins de maintenance;
- mise en place de procédés efficaces de gestion technique et de maintenance;
- maîtrise des effets environnementaux des procédés de maintenance.



Qualité Environnementale

les exigences. Etablie en 1997 la liste sera probablement appelée à évoluer, la HQE[®] étant une démarche vivante. Mais ces quatorze cibles et leurs sous-cibles constituent toujours une bonne base. Les publications ultérieures ont continué à s'y référer, y compris le manuel de référence de l'ADEME sur la "Qualité Environnementale des Bâtiments".

en deux domaines et quatre familles:

Domaine D2

Les cibles de création d'un environnement intérieur satisfaisant

• Famille F3

Les cibles de confort:

Cible n° 08 "Confort hydrothermique" :

- permanence des conditions de confort hydrothermique;
- homogénéité des ambiances hydrothermiques;
- zonage hydrothermique.

Cible n° 09 "Confort acoustique" :

- correction acoustique;
- isolation acoustique;
- affaiblissement des bruits d'impact et d'équipements;
- zonage acoustique.

Cible n° 10 "Confort visuel" :

- relation visuelle satisfaisante avec l'extérieur;
- éclairage naturel optimal en termes de confort et de dépenses énergétiques;
- éclairage artificiel satisfaisant et en appui de l'éclairage naturel.

Cible n° 11 "Confort olfactif" :

- réduction des sources d'odeurs désagréables;
- ventilation permettant l'évacuation des odeurs désagréables.

• Famille F4

Les cibles de santé:

Cible n° 12 "Conditions sanitaires" :

- création de caractéristiques non aériennes des ambiances intérieures satisfaisantes;
- création des conditions d'hygiène;
- facilitation du nettoyage et de l'évacuation des déchets d'activités;
- facilitation des soins de santé;
- création de commodités pour les personnes à capacités réduites.

Cible n° 13 "Qualité de l'air" :

- gestion des risques de pollution par les produits de construction;
- gestion des risques de pollution par les équipements;
- gestion des risques de pollution par l'entretien ou l'amélioration;
- gestion des risques de pollution par le radon;
- gestion des risques d'air neuf pollué;
- ventilation pour la qualité de l'air.

Cible n° 14 "Qualité de l'eau" :

- protection du réseau de distribution collective d'eau potable;
- maintien de la qualité de l'eau potable dans les bâtiments;
- amélioration éventuelle de la qualité de l'eau potable;
- traitement éventuel des eaux non potables utilisées;
- gestion des risques liés aux réseaux d'eaux non potables.

ANNEXE Données détermination bilan prévisionnel

Bureau : SHON Constructible 72 000 m² (superficie terrain 3 ha).
Logements aidés : SHON Constructible 18 600 m² (superficie terrain 6ha).
Logements libres : SHON Constructible 49 800 m²

Estimation prix de sortie

Logement aidé		890 000 fmg/m ² ¹⁴³
Logement libre	1250€ /m ² ¹⁴⁴	≈ 17.500.000 fmg
	Location : 12 €/m ² ¹⁴⁵	≈ 168.000 fmg
Bureau	Vente : Prix de vente de bureaux moins chers par rapport aux logements libres (coût de construction de bureaux nettement inférieur selon l'entretien avec le professionnel qui répercute sur le prix de vente final). On suppose une différence de 25% par rapport au logement libre.	≈ 15 000 000 fmg

Coût de construction

Logement Norme UE : 6.000.000 fmg/m²¹⁴⁶

Frais spécifique (FS)

Redevance sur remblai 2 types de redevance :

« La redevance du premier établissement (RVPE), perçue sur toutes demandes de remblaiement ou de construction sur remblai sur terrains situés dans les zones dites protégées ou poldérisées. »

Logement : 27500 fmg/m² (5500 ariary) ; Bureau : 55000 fmg/m² (11000 ariary)

CALCUL DE LA REDEVANCE DE PREMIER ETABLISSEMENT (Commune Urbaine d'Antananarivo)						
Montant de la redevance		Prix unitaire de la redevance au mètre carré				
R = PU x S		PU = Tu x m x Pr				
R : Montant de la redevance due pour la parcelle (Ariary)		PU : Prix unitaire de la redevance au mètre carré (Ariary/m ²)				
PU : Prix unitaire de la redevance au mètre carré (Ariary/m ²)		Tu : Taux normal voté par le conseil municipal (25 à 50%)				
S : Superficie de la parcelle (m ²)		m : Majoration ou minoration selon la superficie et l'affection de la parcelle				
		Pr : Prix du mètre cube de remblai estimé par une commission technique				
Calcul de la redevance au taux normal actuel		Tu = 50%				
Superficie et usage	Taux normal	Taux de majoration ou minoration	Prix du m ³ de remblai (Ariary)	Prix unitaire de la redevance (Ariary/m ²)	Superficie (m ²)	Montant de la redevance (Ariary)
	Tu	m	Pr	PU = Tu x m x Pr	S	R = PU x S
Parcelle > 100 m ² pour logement individuel ou collectif	50%	1	11 000	5 500	500	2 750 000
Parcelle < 100 m ² pour logement individuel, activités commerciales ou artisanales	50%	0,5	11 000	2 750	80	220 000
Parcelle remblayée = 100 m ² et > 2000 m ² pour activités commerciales ou industrielles	50%	1,5	11 000	8 250	1 000	8 250 000
Parcelle > 2000 m ² pour activités commerciales ou industrielles	50%	2	11 000	11 000	10 000	110 000 000

- « La redevance annuelle (RVA) due par tout propriétaire de terrains situé dans les zones remblayées. »

¹⁴³ Référence « Projet Tranomora » du gouvernement.

¹⁴⁴ Référence Résidence « Panoramique Ambatobe ».

¹⁴⁵ Innova Immobilier Madagascar (www.innova-immo.com). Voir également (Tableau EDBM).

¹⁴⁶ Entretien avec le Directeur de l'Entreprise de BTP FENO MANJATO Herimalala (Cette entreprise a réalisé la rénovation du bâtiment de siège de l'IMV). 21/07/2010.

Logement : 1100 fmg/m² (220 ariary) ; Bureau : 2200 fmg/m² (440 ariary)

CALCUL DE LA REDEVANCE ANNUELLE						
Montant de la redevance		Prix unitaire de la redevance au mètre carré				
$R = Pu \times S$		$Pu = Tu \times m \times Pr$				
Pu : Montant de la redevance due pour la parcelle en Ariary		Pu : Prix unitaire de la redevance au mètre carré (Ariary/m ²)				
Pu : Prix unitaire de la redevance en mètre carré (Ariary/m ²)		Pr : Prix du mètre cube de remblai estimé par une commission technique				
S : Superficie de la parcelle (m ²)		Tu : Taux normal voté par le conseil municipal (2 à 5%)				
m : Majoration ou minoration selon la superficie et l'affectation de la parcelle						
Exemples						
Superficie et usage	Taux normal	Taux de majoration ou minoration	Prix du m ³ de remblai (Ariary)	Prix unitaire de la redevance (Ariary/m ²)	Superficie (m ²)	Montant de la redevance (Ariary)
	Tu	m	Pr	$Pu = Pr \times Tu \times m$	S	$R = Pu \times S$
Parcelle > 100 m ² pour logement individuel ou collectif	2%	1	11 000	220	500	110 000
Parcelle > 100 m ² pour logement individuel, activités commerciale, ou artisanale	2%	0,5	11 000	110	80	8 800
Parcelle remblayée < 100 m ² et > 2000 m ² pour activités commerciale, ou industrielle	2%	1,5	11 000	330	1 000	330 000
Parcelle > 2000 m ² pour activités commerciale, ou industrielle	2%	2	11 000	440	10 000	4 400 000

Terrassement

Remblai = 55 000 fmg/m ³	Hauteur	Surface m ²
Critères	2m	1m ²
Prix pour 1m ²	2m x 1m ² x 55 000 fmg	110 000 fmg ≈ 22 000 ariary

VRD¹⁴⁷: Chaussée = 302.500 fmg ≈ 60 500 ariary

Trottoir = 198.750 fmg ≈ 39 750 ariary

Frais Notaire : entre 7% à 8%.

Acquisition foncière¹⁴⁸:

	Nombre	Surface	Prix
Surface bâti		21 000 m ²	250 000 fmg ≈ 50 000 ariary
Terrain (Marais)		69 000 m ²	15 000 fmg ≈ 3000 ariary
Habitat précaire	≈60	30 m ²	200 000 fmg ≈ 40 000 ariary
Construction en dur (Récent et traditionnel)	≈73	200 m ²	1 125 000 fmg ≈ 225 000 ariary

¹⁴⁷ Prix pratiqué par l'Entreprise Générale de Construction RAMAROSON (voir dossier candidature « Appel d'offres PAMU lot 7 : Travaux d'aménagement du terminus au 67 ha).

¹⁴⁸ Chiffres estimés par l'intermédiaire de Google Earth et l'observation de terrains (15/07/2011). Le prix fait référence à l'état parcellaire de la commission administrative d'évaluation dans le cadre des travaux de construction du « Petit boulevard TANA » en 2001. Afin qu'on puisse mieux évaluer les plus values foncières, on a gardé le même prix. Le début de la construction de la rocade Masay remonte quelques années après, en 2004.(Voir encadré pour le détail).

Coût de l'immobilier

Coûts de l'immobilier commercial (EUR, TTC)

Type et localisation / Prix au m ²	Tananarive	Tamatave	Tuléar	Diégo Suarez
Location d'un bureau vide (tarifs mensuels)				
- centre ville	8 à 12	4 à 6	3 à 4,5	4 à 6,5
- périphérie	5 à 7	3 à 4	2 à 3	2 à 4
Location d'un entrepôt vide (tarifs mensuels)				
- centre ville	7 à 9	-	-	2 à 3
- zone industrielle	4 à 6	2 à 4	-	-
- périphérie	2 à 3,5	2 à 4	-	-
Acquisition d'un terrain nu ²⁵				
- centre ville	135 à 180	70 à 100	35 à 44	37 à 50
- zone industrielle et périphérie	8 à 24	2 à 6	2 à 3	3 à 6

Source : agences immobilières, tarifs affichés ; février 2008

Coût de l'immobilier à usage d'habitation (EUR, TTC)

Localisation	Prix
Tananarive	
- appartement meublé (une chambre, salon, salle de bain, cuisine)	150 à 800
- villa meublée (trois chambres, salon, deux salles de bain, cuisine, garage)	500 à 2 000
Tamatave	
- villa meublée (trois chambres, salon, deux salles de bain, cuisine, garage)	350 à 1 500
Tuléar	
- villa meublée (trois chambres, salon, salle de bain, cuisine, garage)	250 à 1 200
Diego Suarez	
- villa meublée (trois chambres, salon, salle de bain, cuisine, garage)	500 à 1 500

Source : agences immobilières, tarifs affichés ; février 2008

²⁵ L'acquisition de terrain par les étrangers est soumise à des contraintes réglementaires. Se référer au chapitre « Cadre juridique de l'investissement et démarches administratives », au point C.4 pour plus de détails.

Source : EDBM/Madagascar.