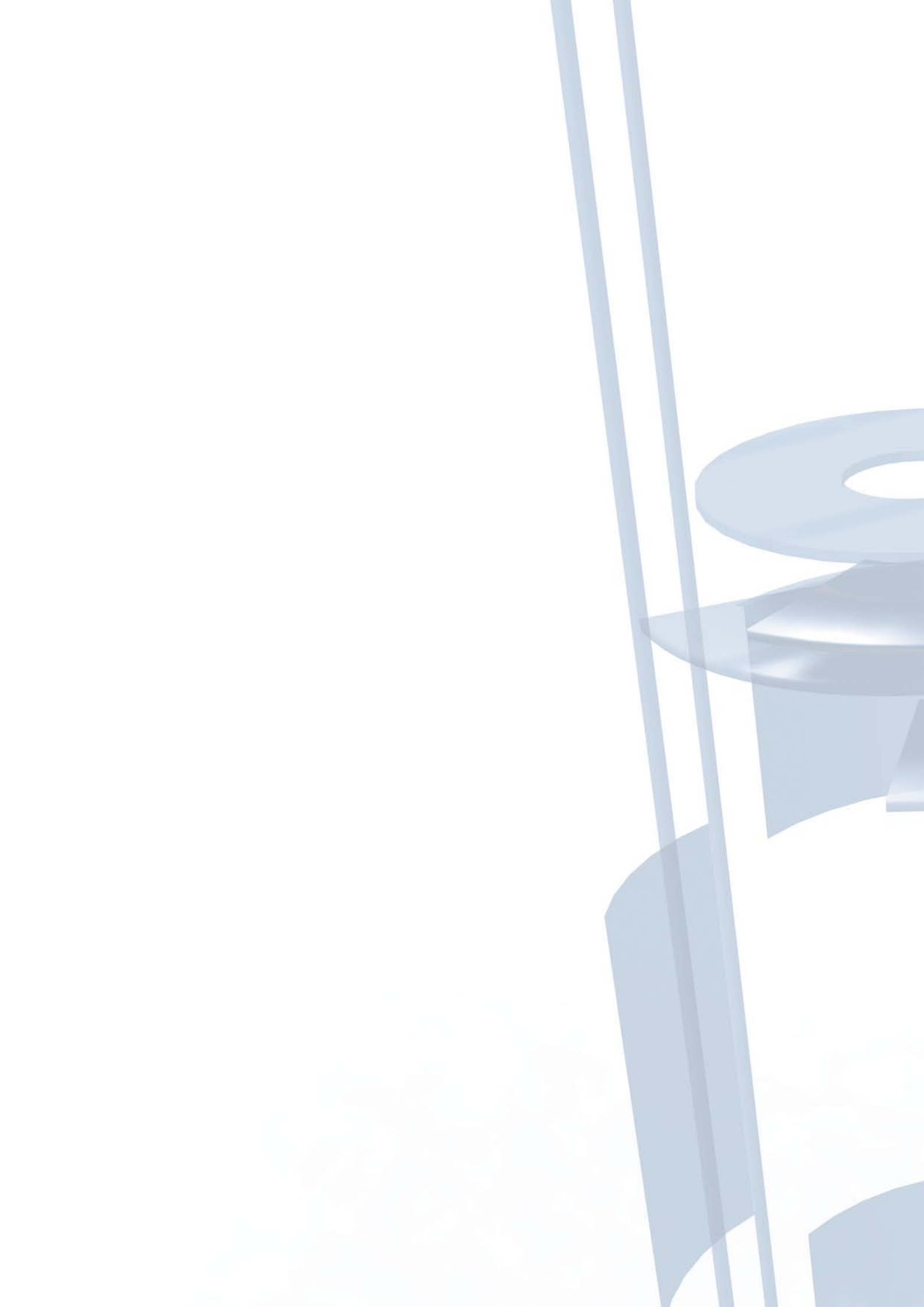




P NAT

**POLITIQUE NATIONALE DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

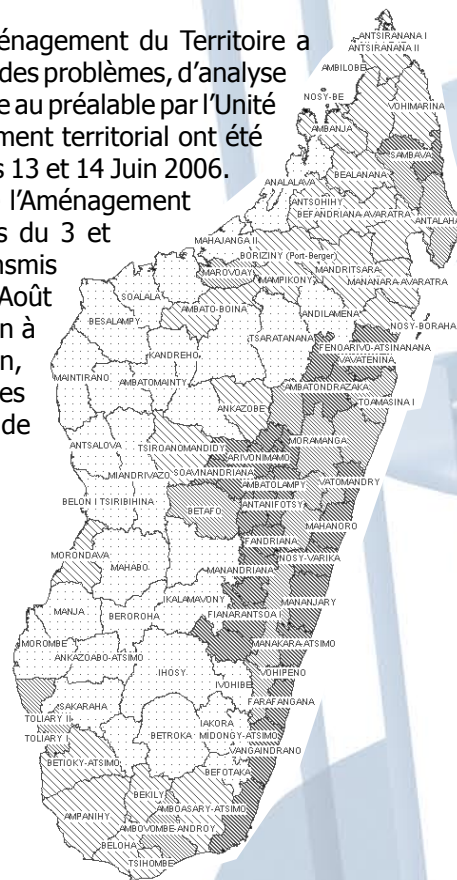


SOMMAIRE

PREAMBULE	2
INTRODUCTION	4
PREMIERE PARTIE : CADRAGE GÉNÉRAL.....	5
I -LES ACQUIS HISTORIQUES	6
II- DIAGNOSTIC ETAT DES LIEUX.....	7
1 - Contexte socio-économique	7
2 - Infrastructure et armature urbaine	9
3 - Environnement menacé.....	11
4 - Contexte institutionnel et réglementaire.....	14
III - LES PRINCIPAUX ENJEUX ET DÉFIS DU DÉVELOPPEMENT	17
1 - Les disparités régionales	17
2 - La faible maîtrise de la croissance urbaine	18
3 - Le développement rural	18
4 - Le défi écologique : lutte contre les catastrophes et préservation des ressources	19
5 - Lutte contre la pauvreté et le renforcement de la cohésion sociale.....	20
6 - L'efficacité économique et l'ouverture à l'extérieur	21
En conclusion.....	21
DEUXIEME PARTIE : ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DU DÉVELOPPEMENT	22
I -PRINCIPES DIRECTEURS.....	24
II -ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ET AXES D'INTERVENTION	24
1 - Efficacité territoriale.....	25
2 - Développement des Régions	25
3 - Promotion des zones significatives.....	26
4 - Gestion durable des ressources naturelles	26
5 - Développement urbain.....	27
6 - Maîtrise des données et de la communication	28
III -PROGRAMME.....	29
IV -STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE	31
1 - Des structures d'aménagement coordonnées	31
2 - Des outils opérationnels de mise en œuvre	31
3 - Une réglementation homogène et adaptée	32
4 - Des moyens financiers	32
5 - Des ressources humaines renforcées	33
6 - Une démarche pragmatique	33
ANNEXE 1- RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	35
ANNEXE 2 : VUE GÉNÉRALE DE LA SITUATION DE L'OMD À MADAGASCAR	36
ANNEXE 3 : INDICATEURS DE SUIVI DES OMD À MADAGASCAR	37
ANNEXE 4 : COORDINATION DES PROGRAMMES NATIONAUX EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	38
ANNEXE 5 : ACRONYMES	39

PREAMBULE

La conception de la Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire a nécessité une étude de diagnostic, d'identification des problèmes, d'analyse prospective et de propositions thématiques, menée au préalable par l'Unité Technique. Les principaux acteurs de développement territorial ont été consultés dans le cadre des ateliers régionaux des 13 et 14 Juin 2006. Ensuite, l'avis du Comité National de Pilotage de l'Aménagement du Territoire a été recueilli lors de ses réunions du 3 et du 17 Juillet 2006. Puis, le document a été transmis à tous les membres du Gouvernement le 07 Août 2006 pour avis et observations avant sa validation à l'atelier national tenu le 07 Septembre 2006. Enfin, ce document partagé avec les responsables et les acteurs territoriaux a été présenté en Conseil de Gouvernement pour approbation.



La problématique de l'aménagement du territoire n'est pas réellement nouvelle dans les préoccupations et dans les actions menées à Madagascar.

En effet le pays a été doté d'un premier Schéma d'Aménagement du Territoire¹ élaboré en 1952², et depuis cette date, cette préoccupation est inscrite dans les attributions de Ministères spécifiques. Cependant, elle n'a pas encore fait l'objet d'une politique coordonnée de l'Etat dans la perspective d'un développement intégré initié par les pouvoirs publics et mis en œuvre par les Collectivités Territoriales Décentralisées.

Les outils de la planification, du financement et de la réglementation disponibles et mobilisés dans la mise en œuvre des programmes existants ont souvent été développés de manière ponctuelle à l'occasion de projets bénéficiant de l'appui des partenaires extérieurs. Le caractère opérationnel limité des ces outils limite leur portée et leur contribution à la mise en œuvre d'une politique publique volontariste y compris dans le domaine rural qui a toujours bénéficié de la priorité de l'Etat.

Malgré leurs insuffisances, ces outils constituent cependant des acquis importants, riches d'expériences et de réalisations dont les enseignements dégagés sont susceptibles de servir de base à une rationalisation du cadre institutionnel et opérationnel de l'Aménagement du Territoire, en synergie avec le processus, actuellement en cours, de décentralisation et de déconcentration de l'Etat.

A un moment où la lutte contre la pauvreté est érigée en priorité nationale, la politique de l'Aménagement du Territoire devra être définie et conduite dans la perspective de relever les défis du développement. Dans ce sens, elle constitue une contribution essentielle à la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement et un instrument de maîtrise des transformations économiques, le cadre de l'ouverture et du développement de l'économie de marché.

Le projet d'Aménagement du Territoire s'inscrit nécessairement dans le long terme et constitue un élément essentiel du « projet de société ». Ce choix implique la mobilisation des forces vives, l'engagement de l'ensemble des acteurs pour contribuer à organiser rationnellement l'espace géographique national tout en préservant et protégeant ses ressources naturelles.

Les efforts importants, engagés par le Gouvernement pour la réalisation des infrastructures de base, ne peuvent porter pleinement leurs effets que si ils sont inscrits dans une perspective d'harmonisation et d'intégration au niveau local, régional et national, et sont mis en cohérence dans le cadre d'un schéma d'ensemble qui lui-même, traduit une vision de la politique de l'Aménagement du Territoire.

La Vision Madagascar Naturellement et le Madagascar Action Plan trouveront leur traduction dans la mise en œuvre d'une politique d'Aménagement du Territoire qui mobilise toutes les composantes actives de la Nation, les hommes, les femmes, les jeunes, les différentes communautés, les collectivités locales, les organisations gouvernementales et non gouvernementales, les partenaires techniques et financiers nationaux et internationaux.

Dans ce sens, la présente Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire exprime la volonté et l'engagement de la Nation à construire, adapter, enrichir, en un mot à aménager le territoire national en vue de son utilisation optimale et sa valorisation économique rationnelle pour le bien-être social du peuple malgache. Cet engagement va de pair les objectifs de préservation/valorisation des ressources dans la perspective d'un développement durable soucieux de la qualité de l'environnement.

¹ Le Plan Rotival traduisait la politique et les moyens que comptait mettre en œuvre la puissance coloniale afin de répondre à sa stratégie pour la réalisation de l'économie de traite.

The background features an abstract composition of overlapping geometric shapes in various shades of blue and grey. A prominent dark blue fountain pen nib is positioned in the lower-left quadrant, pointing towards the bottom. The overall aesthetic is clean and modern.

PREMIERE PARTIE

CADRAGE GÉNÉRAL

I - LES ACQUIS HISTORIQUES

Madagascar s'est récemment engagé dans une dynamique visant à prendre en main le développement territorial fondé sur un double processus de décentralisation et de déconcentration, renforcé par la mise en place des régions et l'élaboration du Madagascar Action Plan (MAP). Cette politique qui s'inscrit dans la continuité des différentes actions menées par les pouvoirs publics depuis l'Indépendance, vise aujourd'hui particulièrement l'organisation et l'aménagement du territoire.

Les grandes étapes de cette politique peuvent ainsi être résumées :

De l'Indépendance à 1971

Au cours de cette période, les efforts d'organisation du territoire et les actions réalisées ont marqué profondément le territoire national. Il s'agit d'opérations de mise en valeur à travers l'exploitation des grands périmètres et des grands aménagements agricoles, ayant principalement pour objectifs la sécurité alimentaire, l'exportation et la fourniture d'intrants aux industries naissantes.

Cet effort a été accompagné d'une politique orientée sur la réalisation de grands travaux d'infrastructures, qui a bénéficié d'importantes ressources extérieures. Mais dans le cadre du Plan Quinquennal 1964-1968, l'Aménagement du Territoire était limité à la gestion des villes au moyen de plans d'urbanisme et de la réalisation de quelques projets de développement d'aménagement régional à vocation essentiellement agricole.

La période 1972 à 1983

La Charte de la Révolution Socialiste malgache suivie d'une planification socialiste 1976-2000 a été orientée vers un développement autocentré et autosuffisant s'appuyant sur les collectivités territoriales décentralisées, les Vondrom-bahoaka Itsinjaram-Pahefana (VIP).

L'autosuffisance alimentaire a été une des finalités de l'agriculture, alors que l'industrialisation affichait un objectif de mise en valeur des potentialités locales.

Les nationalisations et l'effort d'investissements qui s'en est suivi étaient la traduction de cette politique qui a permis grâce notamment à une normalisation de l'équipement communautaire par niveau local, d'atténuer relativement les disparités territoriales en matière d'accessibilité aux services de base.

Mais la gestion publique défailante des secteurs clés et les mauvaises performances industrielles ont entamé le développement cohérent du territoire et contribuer à approfondir les disparités régionales et à affaiblir les fondements de l'indépendance économique.

La période 1984 à 1990

L'échec de la politique antérieure caractérisée notamment par un saupoudrage de l'investissement public a conduit, en 1984, à la mise en place d'un programme d'ajustement structurel fondé sur des mesures purement macro-économiques et sectorielles telles que :

- La réhabilitation et la rentabilisation du capital existant ;
- L'augmentation de la production et des exportations ;
- La correction des dysfonctionnements de l'économie pour en augmenter l'efficacité ;
- Le rétablissement des grands équilibres financiers et de la capacité de financement ;
- La libéralisation de l'ensemble des secteurs nationalisés et la privatisation des entreprises d'Etat.

La période 1991 à 2000

Cette période, marquée par le désengagement financier de l'Etat, à partir de la fin des années 1980, s'est caractérisée par une série de mauvaises performances économiques et une réduction des budgets affectés à la réalisation des infrastructures structurantes de base, accentuée par les effets de la dévaluation monétaire opérée en 1995.

Dans ce cadre la réouverture du commerce vers l'extérieur au début des années 90 a été encouragée notamment par la mise en place de zones franches industrielles.

Plusieurs documents cadres (Plan National des Transports, le Plan d'Action Environnementale (PAE), Politique Nationale de Population (PNP)) ont été mis en place et accompagnés de la création de nouvelles institutions pour leur mise en œuvre.

La période après 2000

L'économie de Madagascar a émergé des effets de la crise de 2002 enregistrant un sursaut significatif dont les résultats ont été fortement et négativement influencés par les effets des cyclones (Elita et Gafilo) et ceux liés à la hausse du prix de pétrole sur le marché international.

Cependant, les efforts entrepris pour la relance de la production, ont continué à porter leurs fruits et la croissance soutenue, par les investissements tant publics que privés a permis une évolution remarquable du taux d'investissement qui est passé de 16,2% du PIB en 2003 à 22,4% en 2004.

Plusieurs secteurs ont renoué avec la croissance grâce aux mesures arrêtées dont notamment :

- La mise en œuvre des programmes de développement rural, instauration du concours agricole ;
- La suppression des taxes sur les engrais, intrants et équipements agricoles ;
- L'adoption du code minier ;
- La refonte des textes du régime des zones franches en concertation avec le groupement des entreprises franches et les partenaires ;
- L'étude de mise en place des observatoires des zones franches.

Ce bref rappel des différentes phases parcourues dans le développement, indique également un long processus de maturation et de mise en place des fondements d'une politique nationale de l'aménagement du territoire qu'il importe aujourd'hui d'engager sur de nouvelles bases au regard de l'évolution du contexte politique, socioéconomique et des changements en cours dans le pays.

II- DIAGNOSTIC ETAT DES LIEUX

1 - Contexte socio économique

a - Croissance démographique soutenue et exode rural durable

Ile située dans l'océan indien, Madagascar compte en 2005 plus de 18 millions d'habitants et enregistre un taux de croissance démographique de l'ordre de 2,7% par an.

Le taux d'urbanisation est de 27% (en 2005). La croissance de la population urbaine est de l'ordre de 3,6%. Ce taux indique un exode rural durable qui accentue la pression sur les villes au niveau de l'emploi, du logement et de l'accès aux équipements et aux services.

A ce rythme la population urbaine dépassera, à l'horizon de 2025, le seuil de 20 millions d'habitants et représentera 45% de la population totale qui atteindra 43,5 millions.

b - Une économie de plus en plus ouverte mais fragilisée

Le pays se caractérise par une situation macro-économique structurellement fragilisée par le niveau d'endettement, l'insuffisance de l'investissement et les effets des cataclysmes naturels. Le taux de croissance économique a enregistré une hausse continue (à l'exception de la chute de 2002 (moins 12,7%), mais l'inflation n'a pas été maîtrisée.

L'économie du pays repose sur l'agriculture, les services et des industries de transformation essentiellement agro-alimentaires. Le secteur agricole offre les principales activités et contribue pour 30% au PIB. Le secteur secondaire (essentiellement l'agro-alimentaire, le textile et le travail du bois) implanté uniquement dans les centres urbains, reste relativement limité et la faible concentration des activités dans ce secteur n'a pas donné naissance à la constitution de régions industrielles.

Le pays n'est pas réellement producteur/exportateur de matières premières qu'elles soient d'origine agricole ou minière et les revenus d'exportation de Madagascar restent dépendants de quelques produits de base (vanille, produits halieutiques,...).

Les Programmes d'Ajustement Structurel lancés depuis 1985 ont favorisé l'émergence d'une économie plus ouverte et orientée vers le marché et enregistrant des taux de croissance supérieurs au taux d'accroissement de la population³.

³ Le taux de croissance annuel moyen était ainsi de 3,5% pour la période 1988-1990 et de 4,3% pour la période 1997-2000. Ce taux frisait les 6% en 2001. Page 15 OMD PNUD

En 2003, l'économie a également enregistré un rebond significatif avec un taux de croissance de 9,8%, portant le niveau du PIB à un peu moins de son niveau de 2001, réduisant ainsi les effets négatifs de la crise de 2002.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Inflation (%)	17,8	7,3	8,4	9,8	7,1	7,3	15,2	3,1
Croissance (%)	2,1	3,7	3,9	4,7	4,7	6,0	-12,7	9,6
PIB par habitant (prix constants)	146	148	149	152	155	160	136	145
PIB aux prix constants	1972,8	2045,6	2125,8	2225,7	2331,1	2470,7	2158,1	2365,3
PIB par habitant (prix courant)	1 203	1 302	1 428	1 596	1 743	1 928	1 888	2 076
PIB par habitant (en US\$)	297	255	262	254	257	303	276	294

Source : INSTAT, in OMD annexe 2

Cette croissance a surtout été tirée par l'investissement public dans les infrastructures et les équipements, les investissements privés et les exportations

Tous les secteurs ont profité de cette croissance. Ainsi, le secteur tertiaire a connu une forte croissance de 10,6%. Les activités du secteur secondaire ont repris avec un taux de croissance de 14,6% suite aux politiques incitatives entreprises par le gouvernement. Six branches ont connu un regain significatif de leurs activités ⁴:

Les entreprises franches, elles aussi, ont retrouvé un certain dynamisme, mesurable à travers le niveau d'emploi estimé à 110 000 employés, proche de la situation de 2001.

Seul le secteur primaire avec taux de croissance de 1,3% enregistre une stagnation depuis plusieurs années. Cependant les mesures fiscales concernant les engrais, les intrants et les équipements agricoles ainsi que la réhabilitation des périmètres irrigués ont favorisé une croissance du secteur agricole.

Plusieurs initiatives à caractère économique arrêtées, sont susceptibles de contribuer au renforcement de la politique de l'aménagement du territoire. Il s'agit notamment de :

- la promotion des zones d'investissement touristique (Réserve Foncière Touristique, Zone d'Intérêt Ecotouristique) ;
- la promotion de zones économiques à statut particulier ;
- la valorisation des patrimoines culturels, naturels et architecturaux (Tsingy de Bemaraha, Rova) ;
- l'aménagement de grands espaces du littoral pour le développement de l'aquaculture ;
- la création de ports secs ;
- la mise en place de silos régionaux ;
- la constitution de réserves foncières pour le reboisement ;
- le développement du secteur minier à travers la mise en exploitation de grands territoires pour d'importants gisements de minerais divers (Dynatec, QMM) ;
- - la réhabilitation des grandes infrastructures de communication et télécommunication (programme de 14.000 Km de route réhabilitée, 172 localités couvertes en lignes téléphoniques, 17 ports classés, plus de 55 aéroports/aérodromes).

c - Le poids de la pauvreté

Les efforts entrepris ont permis de renouer avec une croissance économique qui a enregistré un taux relativement élevé ces dernières années, mais n'a cependant pas permis un recul significatif de la pauvreté qui touche 7 malgaches sur 10 qui vivent en dessous du seuil de la pauvreté⁵.

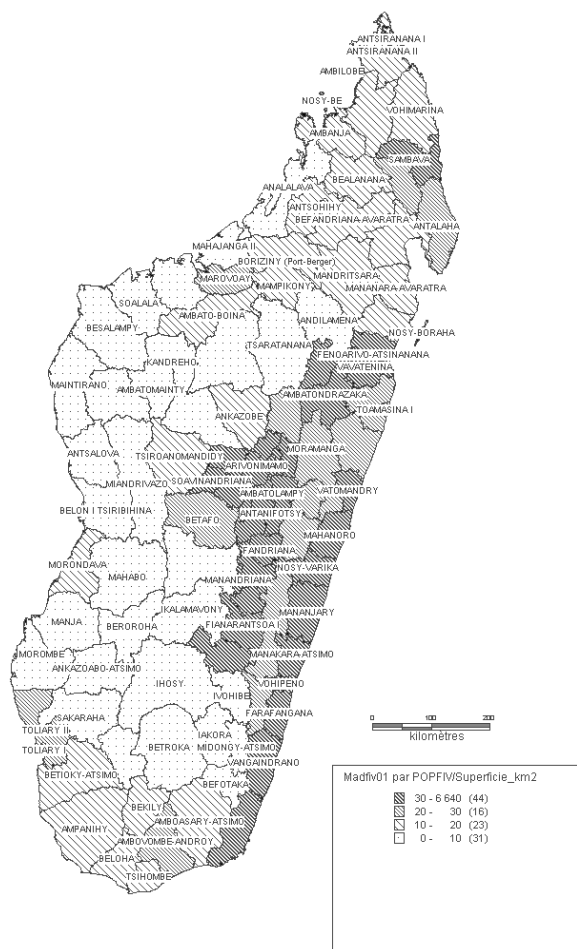
Le taux de pauvreté a augmenté entre 1993 et 1997 et l'amélioration enregistrée en 2001 a été réduite sous les effets de la crise de 2002 qui a engendré une désorganisation économique et sociale, conduisant à une chute de la croissance de l'ordre de -12% et à l'aggravation du phénomène de pauvreté et de vulnérabilité. Cependant, la reprise économique a permis d'inverser la tendance vers la baisse de nouveau de ce ratio entamée à partir de 2003⁶.

⁴ Les industries du bois, la pharmacie, chimiques, des corps gras, textile, papier et les matériaux de construction

⁵ Le seuil de pauvreté est défini comme étant la dépense minimum par tête permettant à un individu de couvrir à la fois les besoins alimentaires minimums tels que le riz, la viande, l'huile, le sucre... et les besoins non alimentaires minimums comme l'accès aux services médicaux, l'habillement, l'accès à l'éducation... En 2003, ce seuil de pauvreté est estimé à 230 800 Ariary par an, soit 1 154 000 FMG, aux prix courants de la Capitale (Antananarivo). Voir OMD PNUD Page 15

⁶ En 2003 le % des pauvres a enregistré un recul de 7,1 points par rapport à 2002. En 2015, l'objectif à atteindre est de réduire ce taux à 35%

Carte de la densité par District (ex Flvondronampokontany) en 1993



Le pays subit également les effets négatifs des aléas climatiques comme les dépressions tropicales et les cyclones ainsi que des catastrophes naturelles comme la sécheresse dans le Sud de l'Île, rendant ainsi vulnérables le système de production en particulier dans les milieux ruraux où l'incidence de la pauvreté est plus élevée⁷.

Le premier objectif du Gouvernement malgache, en conformité avec les OMD, est de réduire de moitié le ratio de la pauvreté actuel à l'horizon 2015.

2 - Infrastructure et armature urbaine

a - Carence en infrastructure de base

Ces carences concernent l'accès aux services de base, eau, assainissement, déchet et transport urbain dont la gestion défailante, hypothèque le développement des villes et réduit leur compétitivité.

La gestion du secteur de l'assainissement relève des municipalités qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour engager des investissements souvent très lourds. La collecte et le traitement des déchets, sont problématiques. Les transports urbains collectifs sont embryonnaires.

Le Code de l'Eau définit les principes qui guident la politique nationale de la gestion, du contrôle et de la conservation des ressources en eau et la politique nationale de l'assainissement⁸.

Pour le secteur de l'eau, les objectifs fixés par le Gouvernement visent à atteindre d'ici 2015, un taux d'accès à l'eau potable égal à 80% en milieu rural et 100% en milieu urbain

Ces objectifs sont très loin de la situation actuelle caractérisée par un taux d'accès très faible en particulier en milieu rural⁹.

Le tableau ci joint indique des variations importantes du taux d'accès à l'eau potable selon la source d'information.

Taux d'accès à l'eau potable en milieu rural et urbain de 1999 à 2001, obtenus à partir des deux approches.

	1999		2000		2001	2015
		Enquête	Inventaire	Enquête	Inventaire	OMD
Milieu rural (%)	8,5	9,9	9,8	11,8	11,7	53,8
Milieu urbain	57,0	76,4	59,5	78,7	66,9	86,5
ENSEMBLE	20,9%	24,0	23,8	24,4	27,2	62,0

Sources : MEM/DEA ; EPM 99-MICS 2000 - Observatoires ruraux- Calculs du MEM dans TBS Eau et Assainissement 2002, déclaration du millénaire

L'accès à l'eau potable constitue un défi majeur pour le développement et l'amélioration de l'hygiène et de la santé.

L'amélioration en qualité et en quantité de l'accès à l'eau potable, dépendra de plusieurs paramètres dont le rythme de réalisation de nouvelles infrastructures de distribution, de la capacité contributive des ménages et au degré d'implication des communes.

b - Moyens de communication insuffisants

Les réseaux de communication à Madagascar comportent principalement :

- un réseau ferroviaire couvrant à peine 895 Km dont la gestion est défaillante ;
- un réseau routier d'environ 25 100 Km dont 5 600 Km de routes revêtues (22%) et 19 500 Km de routes en terre ;
- un réseau maritime de 17 ports classés dont seulement un port long courrier principal ;
- un réseau aérien de 55 aéroports et aérodromes dont 2 seulement sont accessibles à des gros porteurs ;
- un réseau fluvial peu exploité constitué par la section du Canal de Pangalanes d'une longueur de 400 Km.

Ces réseaux sont généralement en mauvais état. Les routes en bon état se limitent en 2003 à environ 4 700 Km, soit moins de 20% du réseau. Les efforts publics ont été porté prioritairement sur le bitumage et la réhabilitation des 2 600 Km de Routes Nationales, de 2 000 Km de routes rurales en terre et l'entretien courant d'environ 6 500 Km de routes. Cependant, ces efforts sont limités par des conditions climatiques et topographiques difficiles.

L'absence de réseau routier rapide handicape les liaisons interurbaines. Il faut 5 heures pour relier la capitale qui concentre la moitié de la population urbaine et le principal port du pays situé à l'Est.

La modernisation du système des télécommunications à Madagascar connaît un progrès évident. Toutes les grandes villes sont servies par des échanges automatiques, et toutes les communications internationales sont automatisées. La compagnie de télécommunication nationale malgache (Telma) a été privatisée. La concurrence dans ce secteur a commencé à s'intensifier par la mise en place de réseaux de téléphonies mobiles. Au niveau de la téléphonie fixe, le nombre d'abonnés est passé de 48 166 (en 2001) à 59 688 en 2003, 66.900 en 2005. Trois opérateurs privés se partagent le marché de la téléphonie mobile (Telma, Celtel, Orange). Ici, le nombre d'abonnés est passé de 147 500 en 2001 à 279 548 en 2003, 510.269 en 2005. Au niveau de la fourniture de services Internet, on a dénombré 11 584 abonnés à Internet en 2002, 9.579 en 2005 (chiffre en baisse par rapport à 2001 qui enregistrait 12 500 abonnés). Les cybercafés se développent à Antananarivo et ouvrent progressivement dans les provinces.

c- Zones d'activités peu performantes

Les initiatives menées en matière de création de zones d'activités (zones franches, touristiques) n'ont pas produits les effets escomptés, faute de gestion rigoureuse et continue. En dépit des avantages accordés, les zones franches réalisées sont peu performantes notamment en matière de création d'emploi et d'effets induits sur les autres activités.

Un quart des activités industrielles est dépendant du textile en entreprise franche. Ce secteur est fragile car depuis la fin des quotas imposés par l'accord multifibre, il est concurrencé directement par les produits chinois et indien. Toutefois, avec le partenariat, AGOA III en 2004, Madagascar peut continuer à exporter sur le marché Américain jusqu'en 2008, date à partir de laquelle la production doit être intégrée pour être éligible jusqu'en 2015.

Elles comprennent aussi ont des entreprises spécialisées en traitement de données informatiques ou en travaux informatiques de sous-traitance. En 2001, on comptait 65 opérateurs répartis dans tout Madagascar dont 16 opérant sous le régime de Zone Franche, lesquelles sont à l'origine d'environ 3 000 emplois à Antananarivo. Ces petites unités spécialisées sont flexibles par rapport au marché mondial, elles sont donc opportunistes et peuvent disparaître en fonction de la conjoncture extérieure.

L'industrie malgache a enregistré une croissance significative atteignant 6 % en 2001, c'est-à-dire largement supérieure à la croissance annuelle moyenne de la population qui est de 3% ; cette performance est due en grande partie à la croissance des entreprises franches qui est de 40 % en 2001. En ce qui concerne les zones franches, des mesures ont été prises (refonte des textes du régime des zones franches en concertation avec le groupement des entreprises Franches et Partenaires ; étude de mise en place d'un observatoire des zones franches, etc.).

d - Urbanisation non maîtrisée

L'armature urbaine du pays est constituée de la capitale Antananarivo qui abrite la moitié de la population urbaine et de plusieurs centres urbains qui totalisent l'autre moitié. La capitale à elle seule, illustre les contraintes de la maîtrise de la croissance urbaine: sous-équipement en infrastructure, déficit en équipement et services de base, défaillance des transports collectifs, dégradation de l'environnement urbain...

Plus de 30% des quartiers urbains de Madagascar sont des quartiers informels ou non structurés qui ont été créés et développés en dehors du cadre réglementaire de l'urbanisation et constituent de fait une réponse, à la demande sociale en logements, dans des conditions souvent d'insalubrité.

Ce constat est le résultat de l'inadaptation des instruments de gestion foncière urbaine face à l'urbanisation massive dont souffrent les grandes villes (forte pression démographique et immigration) et l'absence au niveau communal, d'outils appropriés de gestion urbaine.

De nombreuses villes de Madagascar ont conduit récemment des consultations locales importantes dans le cadre de l'élaboration des Plans d'Urbanisme Directeur (PUDi) et d'autres instruments de planification stratégique au niveau des Communes et des quartiers. Parmi les thèmes systématiquement retenus figurent la restructuration des quartiers, l'organisation du développement et l'équipement des quartiers urbains et périurbains, la sécurisation foncière et l'amélioration de l'habitat¹⁰.

3 - Environnement menacé

Malgré la richesse et les potentialités naturelles, le pays est confronté au défi de la pauvreté économique qui constitue une menace permanente pour la préservation du patrimoine de la biodiversité et des équilibres environnementaux.

a - Ressources hydriques limitées

Le pays dispose de ressources hydriques superficielles (40 km³) et 2000 km² de lac et souterraines (en cours d'évaluation).

Les ressources en eau sont gérées par l'Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (Andea) et la production, le transport et la distribution par pratiquement la JIRAMA dans tous les chefs lieux de régions. La JIRAMA produit 82 millions de m³ par en eau, potable dont 56 millions de m³ consommées par 100000 abonnés en 2000. 39 millions sont consommées par les ménages et le reste par les entreprises annuellement

Les risques de stress hydrique ou de pénurie en période de sécheresse à l'échelle nationale sont encore marginaux mais il l'est pour le grand sud.

- L'Eolienne

L'énergie éolienne, non encore exploitée, semble être prometteuse surtout pour :

- le nord dont la vitesse moyenne est de 6-8m/s à 50m de hauteur ;
- l'extrême sud : Taolagnaro, Cap Vohimena, avec une vitesse moyenne de 8-9m/s ;
- le centre avec une vitesse moyenne de 6-6,5m/s.

Le charbon minéral de Sakoa, les schistes bitumineux de Bemolanga restent inexploités.

Au niveau de la couverture énergétique, un ensemble de programmes élaborés pour améliorer l'accès des populations à l'électricité est en cours de mise en oeuvre. Il s'agit surtout du programme d'électrification rurale et du développement des énergies renouvelables (bois énergie, charbon de bois, etc.). Aujourd'hui la production de bio carburant est sérieusement envisagée avec la promotion de la culture de jatropha en cours d'expérimentation à Manerinerina, sur la Nationale 4.

c - Couvert végétal menacé

L'habitat naturel couvre 59 000 Km² de forêts ombrophiles et sèches c'est-à-dire 10% de l'étendue originelle de la couverture forestière dont 2% seulement se trouvent dans des zones officiellement protégées. 150 000 à 200 000 Ha de forêt disparaissent tous les ans à cause des feux de brousse et du tavy.

La fluctuation des données fournies par différentes sources pose problème quant à la prévision des chiffres. Cependant, au vu des données sur la production forestière, on note une forte hausse en quantité des bois débités et bois de chauffage en 2001 mettant ainsi en cause la protection de la forêt. Les mesures récemment prises, en termes de livraison de permis, pourraient cependant freiner cette tendance négative¹¹.

Les défis à relever, pour au moins garder et ensuite accroître le taux de couverture forestière, devront aller dans le sens de :

- l'amélioration des revenus de la population riveraine des forêts ;
- l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques et actions de développement sectoriel (transport, énergie, tourisme, mines, pêche, santé...) ;
- l'élaboration par les communes de leur Plan Communal de Développement (PCD) vert ;
- la gestion par elles-mêmes des forêts et aires protégées qui leur sont proches¹².

Des efforts notables ont été effectués en terme de transfert de gestion, de reboisement et de sensibilisation sur la lutte contre les feux de brousse et feux de forêts. Pour abonder dans ce sens, selon le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP), les plans d'actions pour l'année 2004 sont axés sur :

- l'arrêt de la déforestation et des feux de brousse et la promotion de la gestion rationnelle des ressources forestières par les communautés : lutte contre les feux de brousse et feux de forêt, appui des pratiques rurales de substitution, gestion durable des ressources forestières, programme national de reboisement ;
- l'assurance de la pérennité financière du système des parcs nationaux : cadre juridique et mécanisme de financement durable.

Par ailleurs, dans le cadre du Programme Environnemental (PE3), Madagascar bénéficie d'une aide financière substantielle dont une partie concernera la forêt.

d - Risques naturels

Les cataclysmes naturels récurrents qui affectent plusieurs régions du pays engendrent des dégâts sur les infrastructures, les biens et les habitations. On estime à plus du tiers des ménages qui sont touchés par des problèmes d'environnement¹³.

Les principaux cataclysmes naturels qui touchent la Grande Ile sont surtout liés aux phénomènes météorologiques, à savoir les cyclones tropicaux. De 1968 à 1999, le pays a subi 21 perturbations significatives, qui ont touché au total près de 5 millions de personnes, engendrant 444 900 sans abris et 1267 décès. Aucun endroit du pays n'est épargné par ces perturbations tropicales, qui engendrent des dégâts importants sur les infrastructures, les biens et les activités économiques.

Faisant suite à de fortes pluies, accompagnant ou non les cyclones tropicaux, les inondations affectent les zones basses, comme les bas quartiers des villes. Des inondations au niveau des rivières et du littoral ont été également observées. Madagascar a connu trois inondations majeures en 1986, en 1987 et en 1998 qui ont entraîné des pertes importantes sur les infrastructures, les systèmes d'irrigation et les productions agricoles.

Frappant essentiellement le Sud du pays, la sécheresse relève de deux origines : origine météorologique et hydrologique. Elle sévit particulièrement le grand Sud avec comme conséquence de graves pénuries alimentaires.

4 - Contexte institutionnel et réglementaire

a - Contexte foncier contraignant

Le foncier constitue un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire et sa maîtrise doit être conduite dans le cadre d'une politique foncière qui réduit les effets de la spéculation foncière et favorise la sécurisation des investissements publics et privés, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

Plusieurs textes juridiques réglementent la gestion du secteur et se rapportent notamment au Domaine Public, Privé National, à l'Immatriculation, l'expropriation et l'urbanisme.

Mais l'ensemble de cet arsenal juridique reste incohérent et difficilement applicable.

A titre d'exemple les instances judiciaires en matière de contentieux dans les domaines d'Urbanisme et d'Aménagement sont inconnues du public.

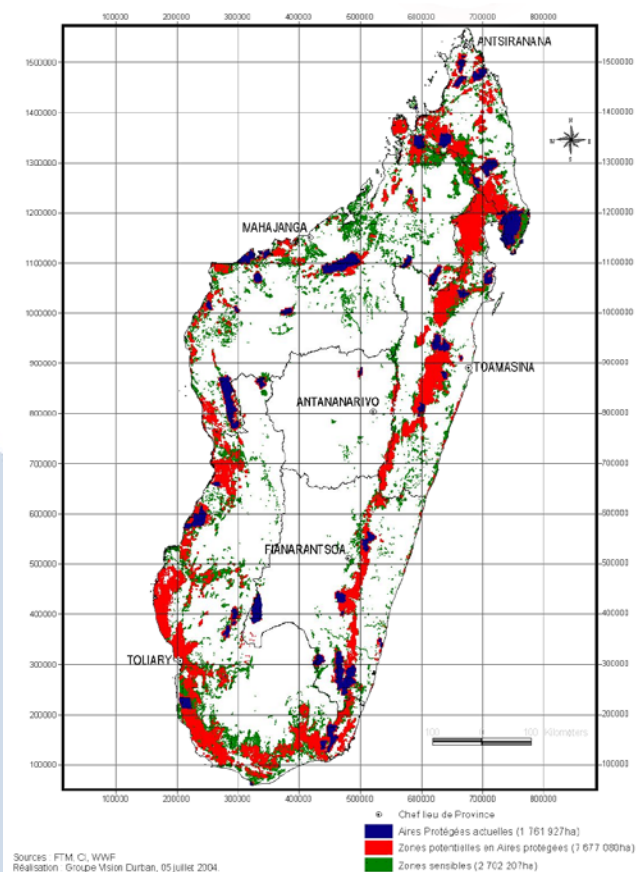
L'expérience du Programme National Foncier (PNF) relative à la mise en place de guichets fonciers se concentre en priorité sur les zones rurales. Son extension aux villes nécessite une adaptation à la complexité et aux enjeux du contexte urbain avant de généraliser la remise des certificats fonciers aux terrains urbains

Les formes d'adaptation du guichet foncier doivent découler d'une étude approfondie et de concertations avec les partenaires concernés. La prudence s'impose, tant les difficultés sont nombreuses dont on peut citer :

- La volatilité des transactions immobilières engendrant des spéculations foncières non maîtrisables, voire anormales ;
- La fréquence des litiges fonciers encombrant les tribunaux, les services des Domaines et topographiques ;
- Les pratiques de faux et d'usage de faux ;
- La faible crédibilité du certificat foncier vis-à-vis des banques ;
- L'existence de nombreuses demandes individuelles d'acquisition de terrains en milieu urbain, qui sont toujours en instance ;
- La valeur juridique du certificat foncier vis-à-vis de l'investissement sur le terrain en cause ;
- Le statut des membres de la commission ad hoc non institutionnalisée.

Le régime juridique spécifique relatif aux zones réservées aux projets d'investissement, aux aires protégées et aux sites de conservation, n'est pas non plus clair.

Aires protégées actuelles et zone potentielles en aires protégées



Par ailleurs, les textes relatifs à la protection des patrimoines naturels et artificiels sont peu adaptés et ne favorisent pas un encadrement légal de l'exploitation rationnelle et durable des ressources naturelles.

b - Textes réglementaires dispersés

Différentes lois et textes réglementaires définissant les compétences des collectivités en matière d'aménagement du territoire ont été appliqués.

La mise en place des régions actuellement en cours conduira à une vision horizontale de l'aménagement du territoire, intégrant les différents secteurs transversaux.

En matière de coopération sous régionale et internationale, Madagascar est membre et signataire des institutions et accords et/ou conventions internationaux suivants : Commission de l'Océan Indien (COI), le Common Market of East and Southern Africa (COMESA), la Southern Africa Development Community (SADC).

Il reste que les textes réglementaires en rapport avec l'aménagement du territoire sont très dispersés et doivent être harmonisés avec les engagements internationaux du pays, notamment en matière de protection des ressources.

c - Institutions de l'AT en cours de renforcement

La prise de conscience de l'aménagement du territoire s'est concrétisée au plan institutionnel par la création, en 1993, d'un Département ministériel chargé également de la Décentralisation. Ce rapprochement des deux missions (décentralisation et aménagement du territoire) traduit la volonté de favoriser une synergie entre les deux domaines.

La mission qui est dévolue à ce département, est de mettre en place les conditions nécessaires au développement territorial par des mesures relatives à l'amélioration de la gestion du territoire tant national, que régional et local, accompagnées par des actions d'équipements dans les villes.

Le département de l'Aménagement du Territoire est représenté au niveau régional par des structures, qui pour le moment n'ont pas un caractère opérationnel.

Par ailleurs, l'Institut Géographique et Hydrographique National, le Foibe Taotsarintanin'i Madagasikara (FTM), créé en 1975, travaille essentiellement pour le compte de l'Aménagement du Territoire et constitue un acquis important pour Madagascar dans la gestion et la production des informations géographiques de base ainsi que des supports cartographiques nécessaires à l'aménagement (localisation, programmation et coordination) des différentes zones du pays et aux prises de décisions.

En appui à cela, la Politique Nationale de Décentralisation Déconcentration (PN2D), le Fond de Développement Local (FDL), la réforme fiscale et la mise en œuvre du PNF vont permettre aux Collectivités territoriales d'avoir une assise institutionnelle renforcée en matière de maîtrise d'ouvrage (planification et programmation, décision et financement) sur leur territoire propre.

d - Des programmes sectoriels non coordonnés

La pratique de l'aménagement du territoire à Madagascar montre que la conduite des actions a été surtout menée de façon sectorielle.

Toutefois quelques résultats intéressants sont à noter surtout concernant la conception, l'élaboration d'outils et d'instruments nécessaires à la gestion et à l'utilisation du sol, initiés par les différents secteurs d'activités.

En terme de planification stratégique, des programmes, schémas et plans nationaux ont été élaborés comme :

- le programme des petits périmètres irrigués et de mise en valeur des bassins versants ;
- le Schéma directeur de mise en valeur des ressources en eau ;
- le Schéma d'aménagement de l'aquaculture de crevette ;
- le Plan national des transports ;
- les Plans régionaux de développement ;
- la Charte de l'environnement ;
- les programmes environnementaux ;
- le Programme de gestion des ressources minières ;
- le Plan national de développement rural ;
- les politiques sectorielles (assainissement, énergie,...).

En terme de plans d'action, des projets d'envergure nationale ont été lancés et développés comme :

- le projet Pôles Intégrés de Croissance (PIC) ;
- le projet d'élaboration de PUDI des huit plus grandes villes de Madagascar et de deux villes moyennes ;
- le programme Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le Développement du Sud (ACORDS) ;
- le programme Millenium Challenge Account (MCA).

Dans le cadre de la mise œuvre de ces différentes activités, beaucoup de structures bien qu'à caractère intersectoriel ont été créées sans l'existence d'une réelle plateforme de coordination d'ensemble pour la mise en cohérence des visions de chaque secteur.

Toutefois il faut mentionner l'Equipe Permanente de Pilotage (EPP) avec les structures de concertation régionales (GTDR, CRD, SRC...) qui ont été créés dans le cadre du Programme d'Appui au Développement Rural (PADR) réactualisé en Programme National de Développement Rural (PNDR).

Un effort particulier dans le domaine de l'environnement mérite également d'être souligné, notamment dans les approches opérées de transfert de gestion telles la GELOSE, les SAPM et l'AGERAS. Plusieurs lois et textes relatifs à la protection de l'environnement ont été également élaborés et servent de base de réflexion face aux problèmes de gestion de l'espace (COAP, loi forestière, etc..).

En matière de gouvernance locale, des Centres d'Appuis aux Communes ont été créés pour l'information, l'animation et la promotion du développement local.

Mais globalement, l'absence d'un cadre de coordination des politiques sectorielles entrave le développement des infrastructures socio-économiques, la gestion efficace des espaces urbains et la préservation des ressources naturelles.

Ce constat implique la nécessité d'une mise en synergie et en cohérence les actions menées dans les différents secteurs pour accroître leur efficacité et leurs retombés sur le développement humain.

Dans ce sens .l'approche de Aménagement du Territoire devrait être prioritaire par rapport aux démarches sectorielles pour optimiser les effets des actions.

e - Faiblesse et dispersion des ressources financières

Le constat fait apparaître une dispersion des ressources financières affectées au développement et qui sont par ailleurs très faibles et sans prises en compte de leurs effets sur l'organisation spatiale du pays. Plusieurs indices vont dans ce sens :

- Un faible prise en compte des processus spatiaux dans le cadre de la programmation des investissements ;
- L'absence de mécanismes institutionnels aggravée par une approche thématique au niveau des partenaires ;
- Un manque de cadres techniques et de capacités financières suffisantes au niveau des régions pour conduire leur développement ;
- Une offre de service du système bancaire inadaptée pour le financement des investissements ;
- Une insuffisance des mécanismes de financement dont la mobilisation est dépendante de la bonne volonté des bailleurs de fonds et des décisions unilatérales des départements ministériels et des agences ;
- Une absence de vision globale et horizontale de l'aménagement du territoire ;
- Une mauvaise application des différentes lois et autres textes réglementaires définissant les compétences et les pouvoirs dévolus aux collectivités en matière d'Aménagement du Territoire ;
- Une méconnaissance des procédures foncières par les différents acteurs de l'aménagement ;
- La non prise en compte de l'avis de la Collectivité dans les décisions sur l'aménagement de son territoire ;
- La difficulté des aménageurs, à conduire, dans de bonnes conditions, les aménagements engagés notamment les opérations de constitution de réserves foncières pour les investissements tant publics que privés ;
- La faible capacité financière des collectivités locales réduisant leur marge de manœuvre pour concrétiser des projets d'intérêt local.

III - LES PRINCIPAUX ENJEUX ET DÉFIS DU DÉVELOPPEMENT

Malgré les potentialités naturelles dont dispose Madagascar, la désorganisation du pays ainsi que les difficultés économiques et sociales actuelles limitent les effets des efforts entrepris pour favoriser un développement durable. A l'origine de ces difficultés, on peut citer plusieurs facteurs :

1 - Les disparités régionales

L'organisation physique du territoire et les potentialités qu'elle offre ne favorisent pas une répartition équilibrée des établissements humains et des activités.

Cette disparité se traduit par la concentration de plus de la moitié de la population sur 13% du territoire, constitué par les Hautes Terres et la façade orientale, le surpeuplement relatif de la zone Est, moteur de l'émigration.

L'exode rural au profit des centres sous régionaux semble s'installer durablement, car le milieu rural n'est pas en mesure de retenir la main d'œuvre disponible, en excédant par rapport à sa capacité de rétention.

Les exploitations agro-industrielles constituées d'îlots séparés et les sols aménageables (pente inférieure à 15%) sont estimés à 90 % de la superficie totale dont seuls 50% sont disponibles et 30% effectivement exploités.

Aujourd'hui, le territoire ne favorise pas le développement des interdépendances et des complémentarités entre les régions, ce qui :

- Limite l'accès des acteurs aux facteurs de productions et réduit leur rôle dans la création de richesses, dans l'offre de services et de ressources ;
- Empêche de nombreuses activités d'atteindre une échelle suffisante de développement ;
- Réduit l'efficacité des centres urbains dans l'innovation et la fourniture d'externalités ;
- Empêche le secteur rural d'être attractif pour les investissements et le prolongement de la chaîne de valeurs.

A l'origine des déséquilibres aux échelles nationale et régionale, on relève plusieurs facteurs :

- Un manque de cohérence des actions sectorielles ;
- Un blocage des interdépendances et des complémentarités entre l'espace rural et l'espace urbain ;
- Un faible rayonnement des pôles de développement sur leurs zones d'influence ;
- Un écart croissant, entre les progrès enregistrés dans les économies urbaines et le retard des économies rurales ;
- Une insuffisance qualitative d'outils de planification spatiale intégrant les nouvelles orientations pour le développement économique du pays ;
- Une grande disparité et une mauvaise articulation du territoire.

2 -La faible maîtrise de la croissance urbaine

L'armature urbaine est constituée de cinq types de localités hiérarchisées par leur poids démographique et leur base économique. La capitale nationale, les pôles régionaux, les centres sous-régionaux, les bourgs centres, et les centres infra urbains, constituent l'essentiel des agglomérations.

Ces centres sont confrontés à de degrés divers, à des difficultés liées à la non maîtrise de leur développement.

A l'origine de ce constat, plusieurs facteurs: l'ignorance et/ou l'absence d'outils et de règlements d'urbanisme adaptés, l'inexistence d'institutions spécialisées au sein des Collectivités, la disparition des relations administratives avec les services des domaines et de la topographie, l'absence d'une mise en cohérence des procédures administratives (étude d'impact environnemental, permis d'exploitation ou d'installation, permis de construire ...) sont principalement les sources des problèmes et des contentieux.

Il en résulte que le pays est confronté à une mauvaise organisation, voire une anarchie dans la gestion de l'occupation du sol. Les extensions urbaines, laissées souvent à l'initiative spontanée des particuliers, sont mal maîtrisées et les villes abritent des développements importants de zones d'habitat sous équipés et insalubres et des quartiers de densité élevée.

3 -Le développement rural

Malgré la priorité accordée par les pouvoirs publics au développement rural qui concentre les trois quarts de la population, plusieurs problèmes subsistent et appellent une attention particulière.

L'agriculture a peu évolué. L'environnement, peu incitatif, n'arrive pas à tirer en avant la productivité locale et l'entrée d'opérateurs dans le secteur, pour effectuer le passage vers une agriculture moderne et garantir la sécurité alimentaire.

Les problèmes sont d'abord institutionnels et juridiques. La répartition des compétences est peu clairement définie entre l'Etat, les collectivités territoriales et le privé. Les textes régissant le rural sont soit non appliqués, soit obsolètes, soit inadaptés. Les capacités sont insuffisantes et mal réparties. Les problèmes ont aussi trait à l'accès aux capitaux surtout en matière de finances rurales, fonciers, matériels et intrants.

A ceci s'ajoutent les effets de l'action humaine dont les conséquences sur l'environnement handicapent le développement durable en mettant en péril les facteurs de production et la capacité à produire.

Les solutions apportées visent à augmenter la production pour lutter contre l'insécurité alimentaire, pour augmenter les revenus paysans et pour relancer la culture de rentes. La lutte contre la dégradation de l'environnement figure aussi parmi les priorités.

La sécurité alimentaire et l'orientation vers le marché sont les défis.

En 2010, les objectifs quantitatifs sont : le doublement de la production agricole et des exportations agricoles, le développement de la production agro-industrielle non alimentaire de 50%.

Le développement rural doit être ainsi géré d'une façon dynamique et orienté vers le marché. C'est pour cela que le PNDR se propose de retenir cinq orientations :

- Rendre le cadre institutionnel du secteur plus effectif et plus efficace ;
- Faciliter l'accès au capital et aux facteurs de production ;
- Améliorer la sécurité alimentaire et augmenter la production et la transformation agricoles ;
- Valoriser les ressources naturelles et préserver les facteurs naturels de production ;
- Développer les marchés et organiser les filières.

Il doit être également accompagné d'une politique volontariste en milieu urbain pour préparer l'accueil d'un flux continu d'une population nouvelle issue de l'exode rural.

4 -Le défi écologique : lutte contre les catastrophes et préservation des ressources

La préservation des ressources naturelles et la maîtrise des effets des catastrophes naturelles constituent un défi majeur pour la politique de l'aménagement du territoire dans la perspective d'un développement durable.

Les processus de dégradation des ressources naturelles actuellement en cours, risquent de compromettre le développement économique en réduisant les facteurs de production et la capacité des écosystèmes naturels à se régénérer.

A l'origine de cette dégradation, il faut souligner les défaillances dans la maîtrise de la gestion rationnelle des ressources naturelles à la fois en terme de préservation et de valorisation et qui compromettent le respect des équilibres écologiques fondamentaux.

Ces défaillances concernent plusieurs secteurs dont notamment :

- les zones de conservation et des zones sensibles face aux objectifs fixés notamment au niveau de la lutte contre les feux de brousse ;
- la gestion des sources d'énergie, d'eau potable et des ressources minières ;
- la localisation des industries dans le territoire ;
- l'utilisation du sol en milieu urbain avec notamment la prolifération des zones d'habitat insalubre, le faible niveau d'accès aux services de base (eau potable, voirie, santé;;) et la défaillance en matière d'assainissement.

Les mesures coercitives pour responsabiliser les acteurs et dissuader les pollueurs ne sont pas utilisées. Les textes en vigueur présentent une carence dans l'application des sanctions et du principe « pollueur payeur » et les coûts des impacts de la dégradation de l'environnement sont surtout supportés par la collectivité.

L'agriculture



5 - Lutte contre la pauvreté et le renforcement de la cohésion sociale

A Madagascar, la malnutrition constitue un problème de santé publique et concerne non seulement les enfants de moins de 5 ans mais aussi les mères, en référence aux normes internationales.

La lutte contre la pauvreté et la réduction de l'incidence de la pauvreté constituent des objectifs stratégiques pour le développement et un défi pour la mise en œuvre d'une politique nationale de l'aménagement du territoire.

Ces objectifs requièrent la poursuite de plusieurs actions dans des domaines multiples dont :

- le développement du milieu rural notamment le secteur agricole ;
- la mise en œuvre politique nationale de gestion des risques et catastrophes ;
- une meilleure coordination des différentes actions ;
- l'existence d'un système de suivi et d'évaluation.
- Le défi consiste à ramener le taux de pauvreté, actuellement estimé à 73,6%, à 35% en 2015. L'atteinte de ce premier objectif dépendra de plusieurs facteurs dont on peut citer notamment :
 - la réalisation d'un taux de croissance économique stable et fort, soit 8% par an au moins ;
 - le maintien de la stabilité macro-économique et financière ;
 - l'existence d'un Etat de droit et d'une société bien gouvernancée ;
 - la promotion et l'incitation à une croissance économique à base sociale élargie ;
 - le développement d'un système de sécurisation humaine et d'un système de protection sociale ;
 - le renforcement des actions visant à limiter la propagation du VIH/SIDA ;
 - la promotion du Partenariat Public Privé pour le développement ;
 - le développement d'un système de suivi/évaluation continu ;
 - la stabilité politique et sociale ;
 - la maîtrise des effets néfastes des aléas climatiques.¹⁴

6 - L'efficacité économique et l'ouverture à l'extérieur

Le pays est confronté au défi de l'ouverture de son économie dans le cadre de la mondialisation qui offre des opportunités mais comporte également des risques.

Madagascar devra jouer la carte de l'offensive dans ses exportations face aux avantages futurs que devrait procurer l'OMC en particulier sur la baisse voire l'annulation des subventions des produits au niveau des pays développés.

Le pays devra poursuivre les négociations sur la restructuration de la dette pour atteindre un niveau soutenable, compatible avec les objectifs du développement durable et de la réduction de la pauvreté.

Il devra renforcer sa capacité à maîtriser les effets des cataclysmes naturels auxquels il est confronté régulièrement pour limiter les préjudices portés au fonctionnement global de l'économie.

Des solutions adéquates devront être également recherchées aux problèmes de la hausse des coûts de l'énergie qui pénalise les entreprises dans leur coût de production ainsi que les ménages dans les prix à la consommation.

La politique nationale de l'aménagement du territoire vise à préparer les territoires à relever les principaux défis des prochaines années qui sont liés à l'ouverture de l'économie et son impact sur la compétitivité des entreprises à l'exportation.

Des problématiques nouvelles devront être prises en compte notamment celles portant sur la mise à niveau des grandes agglomérations pour renforcer leur compétitivité et celles visant le développement de l'économie régionale (tourisme, agriculture, secteur productif), etc.

En conclusion

L'absence d'une vision globale et intégrée du développement, conduit à une articulation insuffisante entre les politiques sectorielles relatives au développement rural, au développement urbain, aux pôles de croissance économique, à la sauvegarde de l'environnement...

De même que l'insuffisante coordination au niveau territorial et intersectoriel constitue la source de l'inefficacité des outils de planification au niveau local (moyens techniques, financiers, fiscalité...).

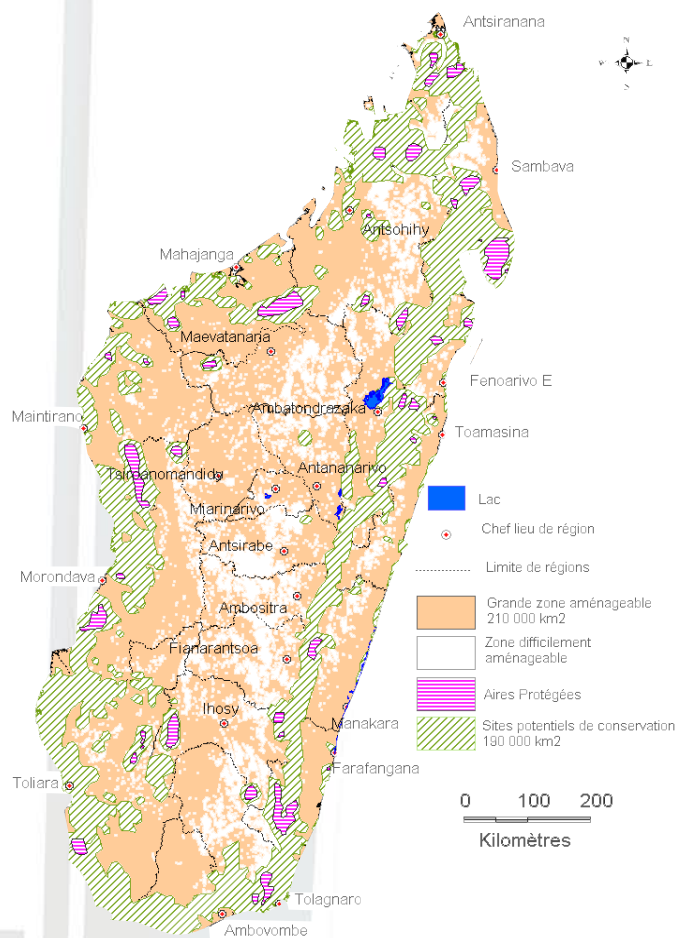
La politique nationale de l'aménagement du territoire est confrontée à de nombreux défis : la lutte contre les disparités régionales, la maîtrise de la croissance urbaine, le développement du milieu rural, la préservation de l'environnement, la lutte contre la pauvreté et le renforcement de la cohésion sociale.

En favorisant un développement équilibré, la politique de l'Aménagement du Territoire permettra à l'économie malgache de se positionner d'une manière compétitive pour tirer profit de la mondialisation des échanges et de s'inscrire dans une perspective de croissance durable, seule garante de la croissance de la richesse, du recul de la pauvreté et de la stabilité sociale.



DEUXIÈME PARTIE
ORIENTATIONS STRATÉGIQUES
DU DÉVELOPPEMENT

Les zones aménageables



Dans le contexte de la globalisation, de l'intégration régionale, et conformément aux options de développement économique et social de l'Etat, la politique nationale de l'aménagement du territoire s'inscrit dans les cadres définis par :

- La Déclaration des Nations Unies sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement;
- La Vision Madagascar Naturellement;
- Les orientations stratégiques du Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté;
- Les objectifs du Madagascar Action Plan.

La politique nationale de l'aménagement du territoire concourt à la mise en oeuvre de la vision d'un développement équilibré du territoire à travers :

- L'amélioration de la qualité des paysages des villes et des villages ;
- La protection et la valorisation de l'environnement ;
- L'amélioration des conditions de vie de la population et son accès à des conditions humaines décentes.

I - PRINCIPES DIRECTEURS

Fondée sur une vision du développement durable, l'intervention de l'Etat en matière d'aménagement du territoire s'articule sur les principes directeurs suivants :

- La **solidarité nationale** qui vise à assurer la cohésion sociale par un soutien aux populations et aux zones les plus défavorisées,
- L'**équité** qui consiste à préserver l'équilibre entre toutes les composantes de la nation et offrir à tous les citoyens les mêmes chances d'accès aux droits fondamentaux (éducation, santé, eau potable, sécurité et information),
- L'**égalité** qui ambitionne un accès équitable aux fruits de la croissance économique,
- L'**anticipation** qui vise à appréhender par des analyses prospectives, l'évolution et les mutations socio-économiques de l'espace national afin d'accompagner les dynamiques souhaitables ou d'infléchir les évolutions non désirées.

II - ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ET AXES D'INTERVENTION

La politique nationale de l'aménagement du territoire est fondée sur les grands défis/objectifs suivants :

Équipement du territoire national

Afin de rendre compétitifs les territoires et promouvoir le marketing territorial, il convient de mettre en place des infrastructures adéquates et de permettre aux populations de mieux accéder aux services et aux équipements de base.

Amélioration des conditions et du cadre de vie des populations

Les huit objectifs du millénaire pour le développement (OMD) constituent des priorités nationales. L'aménagement du territoire doit contribuer à leur réalisation par l'offre d'un cadre opératoire approprié.

Promotion des collectivités territoriales

La Région en tant qu'unité spatiale pour l'impulsion du développement territorial, doit prendre en charge la programmation des équipements intercommunaux conformément à ses compétences. La structuration du territoire régional tiendra en compte les potentialités locales et les intérêts communs des Collectivités.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, il est indispensable que chaque commune, et surtout les communes urbaines, aient une large opportunité de gérer au mieux leurs besoins en espace.

Préservation de l'environnement

Afin de soutenir au mieux l'engagement de la Nation pour un développement durable, la présente politique devra contribuer à renverser les tendances actuelles de dégradation des ressources naturelles.

Renforcement de l'intégration sous régionale

Madagascar doit adapter et mettre à niveau son économie et ses équipements aux normes et exigences des organisations sous régionales.

La politique nationale de l'aménagement du territoire a pour objectif général le développement de l'économie nationale se basant sur la promotion de l'économie de marché tournée vers l'exportation de biens et de services dans le respect des hommes, de la complémentarité des Régions et de la préservation de l'environnement.

Dans cette perspective les objectifs spécifiques consistent à :

- Réduire les disparités intra et inter régionales pour un développement équilibré et accroître l'égalité des chances des citoyens ;
- Intégrer l'économie nationale au marché régional et international ;
- Promouvoir la structuration et l'articulation des zones d'activités et de concentrations humaines ;
- Créer un cadre de vie attractif et sécurisé tant en milieu urbain qu'en milieu rural ;
- Rationaliser et améliorer la gestion et la valorisation des ressources naturelles.

Les principales orientations stratégiques de la politique nationale de l'aménagement du territoire s'inscrivent dans le contexte des options stratégiques majeures de l'Etat, mettant en exergue la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire et la consolidation des vocations régionales.

La traduction opérationnelle de ces options politiques se décline en cinq orientations :

1 - Efficience territoriale

La Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire se doit de permettre une redistribution spatiale équitable des activités selon les besoins et les spécificités des Collectivités Territoriales afin de répondre aux exigences d'efficience du tissu économique à savoir le développement durable, la mondialisation, la coopération décentralisée et l'ouverture sur de nouveaux marchés et partenariats.

Cette démarche nécessite une bonne coordination des actions d'aménagement du territoire au niveau de chaque secteur pour aboutir à une efficience territoriale. La PNAT devrait avoir un effet intégrateur par rapport au MAP et aux autres planifications sectorielles.

Ce qui suppose la disponibilité des différents outils et instruments de planification générale du territoire.

Le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) représente en ce sens, le cadre référentiel de base de coordination de toutes les actions de développement.

Pour la recherche d'une efficience territoriale, l'élaboration du SNAT en tant qu'outil de coordination, de planification et de programmation représente une priorité d'action incontournable pour assurer l'intégration territoriale.

Le SNAT constitue le champ idéal d'expression et de manifestation pour le déploiement de l'économie de marché et l'amélioration des conditions de vie de la population.

Le SNAT doit être élaboré dans une perspective de gestion durable et économe de l'espace. Il tiendra compte des complémentarités des Régions, des objectifs des grands programmes et des projets nationaux en cours et à venir ainsi que des recadrages nécessaires à l'intégration sous régionale.

Ceci nécessite le renforcement institutionnel du département de l'Aménagement du Territoire pour prendre en compte les missions qui découlent de la présente politique.

La mise en place du Comité National de l'Aménagement du Territoire (CNAT) et du Comité Régional de l'Aménagement du Territoire qui sont une structure de coordination interministérielle et inter partenaire sous la tutelle de la Primature s'avère également indispensable.

2 - Développement des Régions

L'accompagnement du développement des régions doit se concrétiser par le transfert et le renforcement des compétences, étant entendu que la Région constitue le champ géographique idéal pour une politique d'aménagement du territoire intégrée, consolidant ainsi la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de décentralisation et de déconcentration.

Ceci permettra de faire émerger ou de consolider des pôles locaux de développement dans le cadre de la politique régionale d'aménagement.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de la décentralisation et de la déconcentration, la Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire considère la Région comme le niveau de compétence idéal pour un développement territorial intégré.

A cet effet, les Régions se doivent d'être dotées de capacités effectives de maîtrise d'ouvrage en disposant d'outils de planification stratégique locale tel que le Schéma Régional d'Aménagement du territoire (SRAT) accompagné des Contrats Plans Etat – Région, pour l'effectivité des ressources, qui constituera le cadre référentiel de coordination au niveau local, régional et national

Elles doivent également être appuyées, pour qu'il y ait un vrai transfert de compétence dans leurs missions. Aussi, le renforcement de capacité des services déconcentrés de l'Etat ainsi que la création du Comité Régional de l'Aménagement du Territoire (CRAT) au niveau des Régions constitueront des priorités pour consolider la mise en œuvre de la politique.

3 - Promotion des zones significatives

La politique nationale de l'Aménagement du Territoire se doit d'être une opportunité pour la mobilisation générale permanente des acteurs de développement en vue de la mise en valeur des potentialités et des ressources naturelles aidant à la promotion des zones dites significatives.

En effet, le territoire national dispose d'un ensemble de zones à fortes potentialités éco géographiques dont la valorisation permettra d'améliorer la situation des régions et des populations défavorisées, et d'organiser le territoire en le structurant en pôles de développement.

Des dispositions spécifiques s'imposent en conséquence pour inciter et faciliter les investissements par la mise en place des externalités nécessaires comme les infrastructures et les équipements structurants (routes, télécommunications, énergie, zones aménagées,...), tout en préservant l'environnement.

En matière de Promotion des zones significatives

La vocation productive des différentes zones à fortes potentialités éco géographiques, tant en milieu urbain que rural, doit faire l'objet de valorisation notamment par :

- la création de pôles de croissance agricole et industrielle,...
- le développement des pôles urbains existant ou à créer ;
- le développement des zones rurales sur une base agro-industrielle et régional ;
- la mise en valeur de l'environnement des zones marines et côtières, terrestres et lacustres ;
- l'aménagement des zones enclavées.

Les interventions de type Projet de Pôles Intégrés de Croissance (PPIC) est à développer et à étendre à d'autres zones.

La promotion de ces zones devrait se faire suivant les Directives Territoriales d'Aménagement à prévoir dans les textes, incluant les programmes d'équipements sociaux dans le but d'améliorer le cadre de vie des populations.

Dans le cadre de la réalisation des plans d'aménagement, il convient d'inciter la participation du secteur privé au sein de sociétés d'aménagement à l'image des zones d'aménagement ou des grandes opérations de développement.

La création d'externalité sera une priorité d'action dans l'élaboration des politiques de développement des régions.

4 - Gestion durable des ressources naturelles

La Politique Nationale d'Aménagement du Territoire a pour finalité une gestion efficace du territoire national tenant compte d'une gestion durable des ressources naturelles.

L'objectif principal reste la rationalisation et l'amélioration de la gestion et de la valorisation de ces ressources naturelles à travers l'intégration de la dimension environnementale dans toutes les actions de l'aménagement du territoire, dans tous les secteurs et à tous les niveaux.

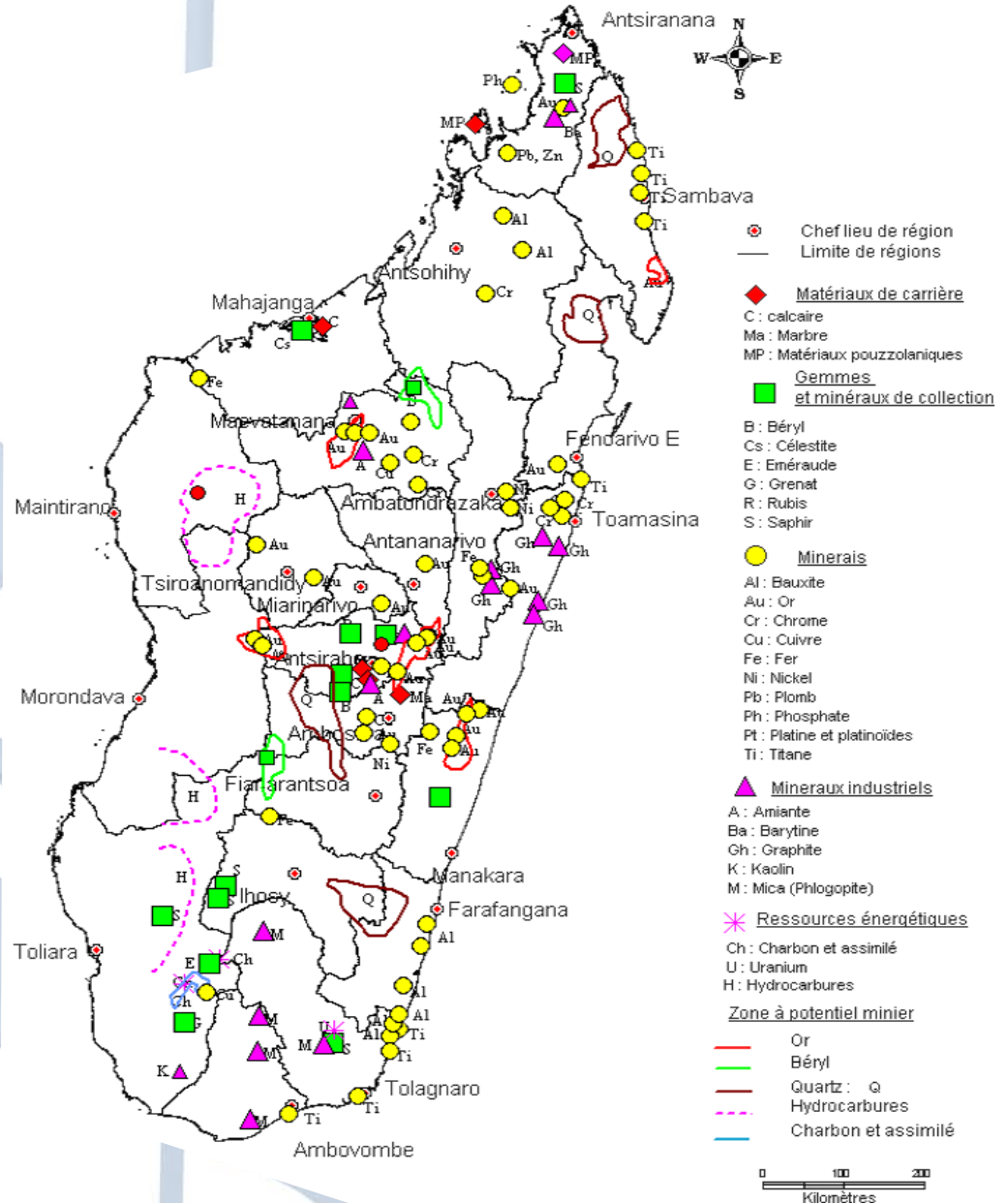
Pour ce faire, la présente politique préconise l'application effective des textes réglementaires en vigueur en matière de gestion de l'environnement.

Il s'agit ici de gérer et d'exploiter de façon rationnelle les ressources naturelles tout en offrant un environnement et un cadre de vie de qualité dans les zones de concentration humaine (agglomération, grandes villes, villes secondaires, bourgs, villages).

La gestion rationnelle des ressources naturelles et le maintien à l'état naturel des zones de conservation et des zones sensibles constitueront des priorités d'action.

Une mise en cohérence des visions de l'ensemble des secteurs sur l'utilisation et la consommation d'espaces s'avère indispensable notamment par l'intégration de la dimension environnementale dans les plans, schémas et directives d'aménagement de zones de développement.

Ressources minières à Madagascar



Il faut rationaliser les conditions d'approvisionnement, de production, de distribution et de consommation d'Énergie même dans les espaces ruraux d'exploitation forestière à usage énergétique. Il faut aussi valoriser toutes les sources d'énergie disponibles. Pour ce faire, il faudrait un basculement progressif du thermique à l'hydraulique, une accélération de la vulgarisation des sources d'énergie renouvelables.

5 - Développement urbain

Malgré l'existence de plusieurs centres urbains régionaux, la géographie urbaine du pays reste marquée par l'ampleur de l'influence de la capitale dont le poids démographique et économique sont importants, par une littoralisation importante et une faible structuration des réseaux urbains régionaux.

Le principal défi consistera à faire face aux besoins induits par l'urbanisation rapide dont le rythme soutenu continuera à se poursuivre au cours des décennies à venir. Il faudra alors s'attendre à un accroissement des effectifs de la population urbaine et préparer les villes à les accueillir en termes d'emplois et de services de base.

La maîtrise de l'urbanisation et du développement urbain deviennent alors une priorité dans la politique de l'aménagement du territoire qui pourrait se traduire par le développement d'une nouvelles formes contractuelles associant l'Etat aux collectivités locales dont l'objectif d'optimiser l'allocation des financements publics et de stimuler la capacité managériale des équipes locales.

La mise en place de procédures contractuelles permettra de renforcer les processus en cours, de décentralisation et déconcentration, de responsabiliser davantage les collectivités locales et de faciliter l'émergence de nouveaux partenariats associant les autres acteurs du développement local (associations, secteur privé, etc.).

Pour maîtriser le développement urbain, plusieurs actions sont prioritaires. Elles concernent :

- L'aménagement foncier par la mobilisation des terrains (réserves foncières), la dynamisation des marchés fonciers (diffusions des données foncières, sécurisation des transactions), l'assouplissement des procédures (de planification et d'autorisation de construire) et l'adaptation des normes de planification et de l'urbanisme à la réalité des villes ;
- La restructuration/régularisation des secteurs urbains sous équipés en résorbant les zones d'habitat insalubre, notamment celles occupant les zones à risques, en intégrant les secteurs urbains non réglementaires par une sécurisation de l'occupation des terrains et l'accès aux services de base ;
- La reconquête des centres villes en renforçant les programmes des grandes infrastructures urbaines comme le transport, l'assainissement, la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine, la revalorisation des fonctions centrales (commerce, animation culturelle, touristique) dans le cadre d'opérations intégrées d'aménagement urbain ;
- La programmation d'équipements (centres universitaires, équipements hospitaliers, pôles culturels, complexes sportifs) dans les principaux centres urbains du pays choisis en fonction de leur position hiérarchique et, leur rayon d'influence. Les petites villes qui complètent le système urbain doivent être équipées de centre de stockage, de première transformation, centre de service agricole. Ces actions rendent efficace le réseau urbain, réduisent le coût des facteurs et des transactions entre les acteurs productifs et suppriment le fossé ville campagne.

Leur localisation devra permettre d'impulser et d'accompagner les dynamiques économiques à promouvoir dans les pôles de développement,

- La mise à niveau de la capitale Antananarivo dont les poids démographique et économique sont prépondérants. A elle seule, la capitale concentre et illustre les principaux problèmes et défis posés par la maîtrise de l'urbanisation.

Sa position dans l'armature urbaine du pays et son rôle économique (emploi, contribution au PIB.) la propulsent au premier rang des priorités et à ce titre devra faire l'objet d'un véritable projet urbain.

6 - Maîtrise des données et de la communication

La maîtrise des données et de la communication occupe une place de choix dans le processus de mise en valeur des ressources et des potentialités des territoires (régions, communes).

La collecte, le traitement et la mise à disposition des informations qu'elles soient numériques ou analogiques, doivent se faire à tous les échelons décentralisés en vue de mieux cerner la dimension spatiale, économique et sociale des interventions à mener dans le cadre de la bonne gouvernance.

A ce titre, la mise en place ou le renforcement d'un système unifié de cartographie et d'information territoriale à l'échelle locale, régionale et nationale est nécessaire pour assurer la cohérence et l'interchangeabilité des données sectorielles.

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) devraient être mises à contribution avec la mise en place d'un Observatoire du territoire. Ce dispositif est nécessaire pour le suivi et l'évaluation de l'évolution du territoire, la programmation et la coordination des actions territoriales.

Par ailleurs il faut organiser la communication entre les acteurs du développement sur les objectifs, les moyens et les procédures pour favoriser leur adhésion à la mise en œuvre de la politique nationale de l'aménagement du territoire.

A titre d'exemple le secteur « environnement » produit des informations permettant d'appuyer la prise de décision à travers le tableau de bord de suivi environnemental mettant en exergue les situations respectives à un instant donné des différents domaines (la biodiversité, le sol et la couverture végétale, le littoral, les eaux continentales, le climat et les changements climatiques, les indicateurs socio-économiques et les programmes environnementaux). Ce système d'information a permis d'accompagner plusieurs initiatives développées en matière de valorisation durable des filières de ressources naturelles visant également, l'amélioration des conditions de vie de la population.

L'assise d'une base de données fiables et l'exploitation d'un système d'informations territoriales à tous les niveaux local, régional et national, constituent la démarche clé pour la réussite de l'application de la présente politique.

III - PROGRAMME

La Politique Nationale d'Aménagement du Territoire comprend 6 orientations stratégiques et 17 axes d'intervention déclinés en 43 programmes.

ORIENTATIONS STRATEGIQUES	AXES D'INTERVENTION	PROGRAMMES
Efficience territoriale	Elaboration du SNAT	<p>Etablissement du plan d'organisation générale du Territoire</p> <p>Identification des complémentarités régionales, des stratégies de développement et de mise en valeur du territoire</p> <p>Adaptation, mise à niveau et intégration des grandes infrastructures et grands équipements (routes, aéroports, ports, chemin de fer) dans la dynamique des transports intercontinentaux</p> <p>Gestion des espaces extrêmes</p>
	Renforcement institutionnel du département chargé de l'Aménagement du Territoire	<p>Développement du partenariat</p> <p>Développement de la capacité de coordination</p> <p>Renforcement organisationnel et infrastructurel</p> <p>Consolidation des acquis et des expériences</p> <p>Restructuration du Département</p> <p>Formation du personnel</p> <p>Promotion de la formation initiale en Aménagement du Territoire</p>
	Mise en place du CNAT	<p>Promulgation de la Loi cadre portant orientation de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat</p> <p>Etablissement et adoption des textes réglementaires et juridiques subséquents</p> <p>Sensibilisation des politiques et décideurs</p>
Développement des régions	Elaboration des SRAT	<p>Elaboration des schémas de mise en valeur des spécificités régionales</p> <p>Consolidation des stratégies de développement des régions</p>
	Appui à la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration	<p>Renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage : transfert de compétences, de planification, de programmation des investissements, négociation de partenariat</p> <p>Formation des élus et des responsables locaux</p>
	Mise en place de CRAT	<p>Sensibilisation de tous les acteurs de développement</p> <p>Interconnexion structurelle (CNAT, CRAT et autres ...)</p>

ORIENTATIONS STRATEGIQUES	AXES D'INTERVENTION	PROGRAMMES
Promotion des zones significatives	Promotion des externalités	Production d'avantages comparatifs Réhabilitation des infrastructures de production énergétique et de communication Intensification des activités agricoles, industrielles et de services
	Relance des grandes opérations d'aménagement et de développement	Identification des zones d'aménagement (zones d'investissement agricoles) à gérer par des Sociétés d'aménagement et de développement
Gestion durable des Ressources naturelles Développement urbain	Protection et valorisation des espaces naturels	Mesures pour les zones d'intérêt particulier (sites archéologiques et historiques, sites culturels), zones sensibles et fragiles à considérer comme zones non aedificandi
	Mise en cohérence des visions sectorielles sur l'utilisation et la consommation d'espaces soucieux de la vulnérabilité de l'environnement	Harmonisation des textes réglementaires et procédures régissant l'utilisation de l'espace et des ressources naturelles Coordination de l'exploitation des ressources naturelles autour de la politique environnementale (mine, forêt, agriculture, pêche, tourisme) Gestion foncière des grandes zones identifiées comme aménageables
	Aménagement foncier	Politique foncière, de mobilisation de terrains, constitution de réserves foncières, de sécurisation des transactions
	Restructuration/régularisation des secteurs	Résorption de l'habitat insalubre dans les zones à risque Intégration et normalisation des secteurs urbains non regrattière par la sécurisation de l'occupation des terrains et l'accès aux services base
	Reconquête des centres villes	Programme des grandes infrastructures en milieu urbain (voirie, transport et assainissement) Sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine, Revalorisation des fonctions centrales (commerce, animation culturelle, touristique)
	Projet urbain pour la capitale	Mise à niveau des infrastructures (voirie, transport, assainissement) Restructuration et normalisation des secteurs urbains insalubre ou non réglementaires Revalorisation du centre ville et protection du patrimoine
Maîtrise des données et de la communication	Production et normalisation des informations territoriales	Politique de l'information géographique Réhabilitation et gestion des infrastructures géographiques
	Mise en réseau des acteurs	Installation d'un système d'information territoriale géré par un Observatoire Développement et extension de systèmes types SIRSA au niveau national Création de réseau d'expert en Aménagement du Territoire

IV - STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE

1 - Des structures d'aménagement coordonnées

Un Comité National de Pilotage de l'aménagement du territoire chargé de l'orientation et de la validation de la politique a été créé et mis en place. Il supervise le travail de l'Unité Technique créée et mise en place pour la préparation du document de travail devant déboucher sur la conception de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Cette Unité Technique devrait être renforcée par un groupe de travail intersectoriel et interministériel pour coordonner, préparer les options de l'aménagement du territoire et assurer le suivi et l'exécution de la politique nationale, et devrait être appelée à devenir le Comité National de l'Aménagement du Territoire.

Chaque Région devra se doter de Comité Régional de l'Aménagement du Territoire (CRAT) pour mobiliser, coordonner et intégrer les acteurs et les instruments territoriaux à tous les niveaux.

Les acteurs impliqués dans cette politique sont multiples :

- les acteurs étatiques (les divers ministères, les parlementaires) ;
- les acteurs territoriaux (les instances régionales et communales) ;
- les opérateurs de services sociaux (sociétés civiles et organisations non gouvernementales) ;
- les opérateurs de services publics (JIRAMA, TELMA, ACM, APM, FTM, transporteurs,...) ;
- les agences d'exécution (FID, ANAE, AGETIPA, ONN, ANGAP, SEIMad,...) ;
- les opérateurs économiques, les organismes de coopération sous régionale (COI, COMESA, SADC).

Le Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire joue un rôle essentiel dans la mobilisation et l'animation des partenaires.

Les autres ministères concernés par l'aménagement du territoire sont ceux dont les interventions ont un impact sur l'organisation du territoire national.

Les régions sont les lieux d'expression des priorités locales et de coordination de la mise en œuvre des programmes nationaux.

Les collectivités territoriales partagent avec l'Etat la compétence d'exécution de la politique de l'aménagement du territoire dans le cadre d'un contrat Etat-Région.

La société civile et le secteur privé contribuent à la mise en œuvre de cette politique à travers leurs actions d'animation sociale et leurs interventions économiques. La clarification du cadre des actions est nécessaire pour plus de transparence dans les prises de décision, l'exécution, le contrôle et l'évaluation des politiques publiques.

Les agences d'exécution interviennent en tant que maître d'ouvrage délégué dans la conduite des actions d'aménagement du territoire.

Les organismes de coopération sous régionale définissent dans une politique commune les grandes orientations des Politiques Nationales de l'Aménagement du Territoire des pays de la sous région.

2 - Des outils opérationnels de mise en œuvre

Les instruments mobilisés dans la gestion du territoire sont nombreux aux niveaux communal, régional, national et sectoriels (PCD, PRD, PIPM, PRDR, PUDI, PSU). Ils doivent être développés, coordonnés et complétés par de nouveaux outils de mise en cohérence de mise en œuvre de la politique nationale:

- -e Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) et les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) à élaborer,
- la Loi d'Orientation de l'Aménagement du Territoire (LOAT) à élaborer,
- le Fonds de Développement Local (FDL) à renforcer pour fédérer à terme les financements liés aux actions territoriales tant urbaines que rurales. Ceci permettra d'éviter la démultiplication des fonds.

3 - Une réglementation homogène et adaptée

Les instruments existants qui orientent l'organisation et l'occupation de l'espace doivent être intégrés autour du SNAT et des SRAT.

Ce sont :

- au niveau national :
 - o les textes, les lois et les règlements (code de l'Urbanisme et de l'Habitat, code minier, charte de l'environnement, code de l'eau,...),
 - o les programmes et les schémas sectoriels de développement entre autres le Programme National Foncier (PNF), les Programmes Environnementaux (PE), le Programme National des Transports (PNT), le PGRM, le PRISME, le PREA ...
- au niveau régional : les PRD, les PRDR,...
- au niveau local : les PCD, les PUDi,...

La mise en œuvre de la politique nationale de l'aménagement du territoire devra s'appuyer sur les moyens juridiques relatifs aux différents codes existants (foncier, minier, de l'environnement, de l'eau, des Aires Protégées, de l'Urbanisme et de l'Habitat), appelés à être complétés par d'autres textes (code de l'aménagement, code rural, code de l'information géographique)

La maîtrise du foncier constitue un défi majeur dans la mise en œuvre des objectifs de la politique nationale de l'aménagement du territorial. Elle doit s'appuyer sur des instruments adaptés et des actions opérationnelles qui permettent de :

- recenser et apurer les réquisitions foncières existantes au niveau des Communes ;
- réviser et actualiser les documents fonciers ;
- faciliter l'acquisition des terrains par la commune pour la réalisation d'équipements d'intérêt général et favoriser une meilleure efficacité des structures dans leur mission,
- renforcer la capacité institutionnelle et opérationnelle des communes ;
- poursuivre la formation des agents du guichet foncier et des techniciens DDSF (établissement du PLOF), les doter de matériels de bureau et de matériels informatiques adéquats ;
- optimiser l'attribution des terrains urbains pour une meilleure efficacité de la gestion foncière décentralisée ;
- prévoir un cadre d'accueil et de support des différents projets d'aménagement en synergie avec les secteurs consommateurs d'espaces ;
- envisager une convention relative aux chartes de responsabilités entre les secteurs clés : Direction des Domaines et des Services Fonciers (DDSF)/ Aménagement du Territoire Urbanisme et Habitat/ Collectivités Décentralisées ;
- maîtriser la spéculation foncière en renforçant la réglementation appropriée aux réserves et aux récupérations foncières, pour préserver la restructuration et la reconstruction des tissus urbains existants et proposer des aménagements adaptés en fonction des vocations des terrains en milieu rural.

Face à la crise de logement et la l'amplification des problèmes urbains, il devient nécessaire d'envisager des dispositions plus cohérentes avec la stratégie de réduction de la pauvreté par la création de mécanisme institutionnel et réglementaire permettant à des opérateurs foncier (de type agence foncière locale ou régionale) de constituer des réserves foncières.

4 - Des moyens financiers

Le financement de l'aménagement du territoire est actuellement assuré par divers instruments dans le cadre des programmes tels que : ACORDS, FID, PE, PSDR, MCA, FER, PST, Ces financements dispersés peuvent être regroupés ou coordonnés dans le cadre d'un fonds commun comme le FDL.

Il faudra également évaluer et mobiliser la capacité et les initiatives des acteurs publics et privés pour promouvoir le développement local, tant au niveau des collectivités locales, qu'au niveau de l'administration déconcentrée.

5 - Des ressources humaines renforcées

La mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire requiert le renforcement des capacités d'intervention des acteurs impliqués dont notamment :

- les services étatiques chargés de l'aménagement du territoire ;
- les collectivités territoriales ;
- les agences et sociétés d'aménagement ;
- les structures en charge des projets et programmes de développement ;
- les agences d'exécution, les opérateurs de services publics.

6 - Une démarche pragmatique

La conduite d'une politique de l'Aménagement du Territoire doit être fondée sur une approche pragmatique qui repose sur :

- L'élaboration d'un diagnostic transversal et L'analyse de l'état des lieux ;
- La collecte des données foncières, et l'affectation des sols sur la base d'une charte graphique ;
- La définition des objectifs, et des stratégies au regard des perspectives générales, et des ressources mobilisables ;
- L'identification des instruments et des acteurs qui vont contribuer à la mise en œuvre ;
- L'identification des autorités compétentes et des procédures en matière d'élaboration, d'instruction et de validation des documents ;
- La mise en cohérence avec les autres outils et politiques sectoriels ;
- La mise en priorité des actions, l'évaluation des moyens et autres ressources nécessaires dont le financement ;
- La consultation publique avant les validations.

Cette approche suppose :

- Un partage clair et articulé de la prise de décision entre les départements ministériels, les agences nationales, les régions, les communes (les intercommunalités), en matière de planification, de programmation, de financement et d'exécution des projets dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration ;
- Des processus participatifs de formulation, de mise en œuvre et de suivi impliquant les acteurs concernés mais encadrés par une maîtrise d'ouvrage claire et effective ;
- Des études d'impacts environnementaux avant toute décision de réalisation ;
- Des outils de planification et de programmation simples, complémentaires, faciles à mettre à jour et couplés à des mécanismes transparents de financement pour aider les décisions en matière d'aménagement et la gestion quotidienne des territoires ;
- Des instruments opérationnels bien articulés pour le financement, les études, l'exécution des projets et le contrôle des travaux (mobilisant au mieux les capacités du secteur privé°, le suivi après mise en service pour vérification des mutations subies par le milieu naturel ;
- Une communication simple ciblant le grand public pour favoriser la mobilisation des acteurs ;
- Une efficacité et un marketing territorial ;
- Une production d'avantages comparatifs par le développement d'offres territoriales [infrastructures et équipements (transport, télécommunications), accessibilité à l'information, immobilier d'entreprise compétitif, abondant et adapté].

L'élaboration de la politique nationale de l'Aménagement du Territoire a requis l'adhésion de l'ensemble des acteurs publics privés et ceux de la société civile dans un processus de concertation qui a abouti à sa validation dans le cadre de l'atelier national du 7 septembre 2006.

La mise en œuvre de cette politique s'inscrit dans la durée et implique par conséquent, la poursuite de la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés.

Les principaux résultats escomptés de la politique nationale de l'aménagement du territoire sont regroupés comme suit :

a - Réduction de la disparité intra et inter régionale

L'Aménagement du Territoire défini en tant que mise en valeur des territoires conduit à un impératif de planification spatiale qui :

- organise l'émulation et stimule la solidarité et la complémentarité entre les régions ;
- permet de concevoir des espaces interrégionaux selon des vocations productives dominantes ;
- permet la mise en cohérence des objectifs de développement régionaux avec les politiques sectorielles au niveau national ;
- tient compte des vocations des sols pour la répartition spatiale et l'articulation des grandes zones d'activités ;
- sert de référentiel aux stratégies sectorielles.

b - Intégration de l'économie au marché intérieur, régional et international

La politique nationale de l'aménagement du territoire qui traduit les orientations politico-économiques de l'Etat, conduira à :

- la transformation de l'économie de subsistance à l'économie de marché notamment pour les activités agricoles ;
- la mise en évidence des priorités définies par les directives territoriales d'aménagement indiquées par le gouvernement ;
- la facilitation de l'accès des acteurs de développement aux facteurs de production ;
- la création de richesses dans l'offre de services et de ressources.

c - Promotion, structuration et articulation des zones d'activités

- La politique nationale de l'aménagement du territoire permettra de structurer le territoire national autour des pôles de croissance, des zones à vocation spécifiques et de l'exploitation des ressources naturelles ;
- La PNAT conduira à la promotion d'un cadre de vie attractif et sécurisé tant en milieu urbain qu'en milieu rural ;
- Elle doit se traduire par la mise en place d'infrastructures de base permettant l'implantation d'unités de production, la création de centres de développement du savoir-faire des ressources humaines et la réalisation des infrastructures de communications.

d - Rationalisation et amélioration de la gestion et de l'exploitation des ressources naturelles

L'organisation fonctionnelle de l'espace géographique national dans une dynamique d'aménagement du territoire doit aboutir à :

- (i). la conservation du milieu naturel et du patrimoine culturel, historique et artistique ;
- (ii). la gestion durable des ressources naturelles et des zones aménageables générant par ailleurs des revenus pour les populations ;
- (iii). La préservation de l'environnement.

ANNEXE 1- RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 2003
- RAPPORT SUR LE SUIVI DES OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR 2004
- POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE DES ZONES COTIERES ET MARINES DE MADAGASCAR
- STRATEGIE NATIONALE POUR LA GESTION DURABLE DE LA BIODIVERSITÉ.
- DIAGNOSTIC DE LA SITUATION ET DE LA GESTION FONCIERE EN MILIEU URBAIN ET PERI-URBAIN RAPPORT FINAL AVRIL 2006

ANNEXE 2 : VUE GÉNÉRALE DE LA SITUATION DE L'OMD À MADAGASCAR

Cibles	Indicateurs	L'objectif sera-t-il atteint ?	Etat de l'environnement
Objectif 1 : Réduire l'extrême pauvreté			
Cible 1 : Réduire de moitié entre 1990 et 2015 la proportion de la population vivant dans la pauvreté extrême	1. Ratio de pauvreté	Potentiellement	Moyen
Cible 2 : Réduire de moitié entre 1990 et 2015 la proportion de la population vivant dans la pauvreté alimentaire	2. Incidence de la pauvreté alimentaire	Probablement	Faible mais s'améliorant
	3. Taux d'insuffisance pondérale des enfants	Potentiellement	Moyen
Objectif 2 : Assurer une Education Primaire pour Tous			
Cible 3 : En 2015, les garçons, tout comme les filles pourront terminer leur éducation primaire	Le taux net de scolarisation	Potentiellement	Moyen
	Le taux d'achèvement	Potentiellement	Moyen
Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes			
Cible 4 : Eliminer les disparités selon les genres dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005 et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	Ratio filles / garçons dans l'éducation (primaire, secondaire, universitaire, ensemble)	Potentiellement	Moyen
Objectif 4 : Réduire la mortalité infantile			
Cible 5 : Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	Taux de mortalité infantile	Probablement	Moyen
	Proportion d'enfants âgés de 1 an vaccinés contre la rougeole	Potentiellement	Moyen
Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle			
Cible 6 : Réduire de $\frac{3}{4}$ entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle	Proportion de naissances assistées par du personnel de santé qualifié	Potentiellement	Moyen
Objectif 6 : Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies			
Cible 7 : D'ici 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/SIDA et commencé à inverser la tendance actuelle	Taux de prévalence sur les femmes enceintes	Données insuffisantes	Faible mais s'améliorant
Cible 8 : D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	Taux d'incidence du paludisme	Probablement	Moyen
Objectif 7 : Assurer un environnement durable			
Cible 9 : Intégrer les principes de développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales	Pourcentage de surface couverte de forêts	Probablement	Fort
Cible 10 : Pour 2015, réduire de moitié la proportion de personnes ayant accès à l'eau potable	Proportion de population ayant accès à l'eau potable par milieu urbain et rural	Faible potentialité de réalisation surtout en milieu rural	Moyen
Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement			
Cible 11 : S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés	Ratio service de la dette sur les exportations	Probablement	Moyen

ANNEXE 3 : INDICATEURS DE SUIVI DES OMD À MADAGASCAR

Objectifs	Indicateurs	Valeur	Année	Sources
1. Eliminer l'extrême pauvreté et la faim	Ratio de pauvreté	70% / 73,6%	1993 / 2003	INSTAT - EPM
	Incidence de la pauvreté alimentaire	59% / 75,2%	1993 / 2002	INSTAT - EPM
	Taux d'insuffisance pondérale des enfants de moins de 5 ans	39,1% / 22%	1992/2000	INSTAT – EDS/EPM/ MICS
2. Assurer l'éducation primaire pour tous	Taux net de scolarisation	48,3% / 82%	93-94 / 02-03	Ministère de l'éducation
	Taux d'achèvement	39%	2002/03	Ministère de l'éducation
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	Ratio fille/garçon dans l'éducation : <ul style="list-style-type: none"> • Primaire • Secondaire • Universitaire 	0,98 / 0,98 0,79 / 0,83 0,60 / 0,89	1999 / 2002 1999 / 2002 1999 / 2002	TBS 2002
4. Réduire la mortalité infantile	Taux de mortalité infantile	102‰ / 76,6‰	1992 / 2003	INSTAT/DDSS 2004
	Proportion d'enfants âgés de 1 an vaccinés contre la rougeole	55,9% / 82,2%	1998 / 2003	MinSan - PF
5. Améliorer la santé maternelle	Proportion de naissances assistées par du personnel de santé qualifié	23,9% / 24%	1998 / 2003	MinSan - PF
6. Combattre le VIH/ SIDA, le paludisme et d'autres maladies	Taux de prévalence sur les femmes enceintes	0,05% / 1,1%	1990 / 2003	Ministère de la santé
	Taux d'incidence du paludisme	19,5%	2002	Ministère de la santé
7. Assurer un environnement durable	Pourcentage de surface couverte de forêts	22%	1990-94	Tableau de bord environnemental 2002
	Proportion de la population ayant accès à l'eau potable : <ul style="list-style-type: none"> • Inventaire • Enquête 	8,55% / 11,73% 9,9% / 11,8%	1999 / 2001 1999 / 2000	MEM/DEA EPM 99 – MICS 2000
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	Ratio Service de la dette sur les exportations (viabilité de la dette)	Avant IPPTE : 11,7/ 9,8 Après IPPTE 11,7/ 5,5/	2000/2003	MEFB

ANNEXE 4 : COORDINATION DES PROGRAMMES NATIONAUX EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

In POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE DES ZONES COTIERES ET MARINES DE MADAGASCAR

L'exécution des objectifs et des actions fixés par le Plan d'action national zones côtières et marines s'inscrit dans un souci permanent d'intégration des différents référentiels et programmes de développement du pays. Ils concernent notamment :

- Le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) qui accorde une attention particulière au monde rural par l'élaboration de programmes d'actions prioritaires dans le domaine de l'éducation, la santé, l'alimentation en eau et les infrastructures de base, notamment les pistes rurales, le développement institutionnel et le renforcement des capacités humaines ;
- Le Plan d'Action pour le Développement Rural (PADR), mis en œuvre par le Projet de soutien au développement rural (PSDR) financé par la Banque Mondiale. Il sert de référentiel à tous les programmes et projets de développement rural à Madagascar, même si dans sa formulation, il ne mentionne pas spécifiquement le milieu rural des zones côtières. L'intégration des activités du PADR et de celles du Plan d'action national zones côtières et marines permettra d'améliorer les stratégies d'approches et l'impact des actions menées dans leurs cadres respectifs ;
- Le Programme d'Action Environnemental (PAE) et plus spécifiquement la mise en œuvre de sa phase III (PE III), dont les deux grands objectifs sont les « modes de gestion durable des ressources naturelles renouvelables et de conservation de la biodiversité », et « la pérennisation de la gestion des ressources naturelles », les activités relevant de ce dernier (pérennisation : aménagements juridiques, gouvernance, suivi-évaluation, financements), conditionnant fortement le succès des activités du premier objectif. Une bonne partie des activités présentées ci-après recourent donc le cadre logique du PE III qui, en tant que programme, concourt ainsi tout particulièrement à l'exécution du premier plan d'action de la Politique de développement durable des zones côtières et marines de Madagascar ;
- Les programmes ayant trait directement au développement du littoral dans certaines régions, comme le futur projet PADIL (Plan d'Aménagement et de Développement Intégré du Littoral), le développement durable de la pêche comme le projet ZAC (Zones d'Aménagement Concerté), ou encore le programme Surveillance des activités en mer ;
- Les programmes découlant de la Stratégie Nationale de la Biodiversité, incluant les écosystèmes marins et côtiers ;
- Le Plan Directeur Forestier National (PDFN), dont tous les objectifs s'appliquent notamment aux forêts littorales et aux bassins versants ;
- Le Fonds de Développement Communautaires (FDC). Les actions de développement durable dans les zones côtières bénéficieront de l'appui de ce programme, qui vise la mise en place de mécanismes de financement des infrastructures économiques et sociales de base, au profit des communautés locales et avec leur participation active ;
- Le programme Bassins Versants et irrigation prévu dans le cadre du PADR.
- De nombreux autres programmes ou projets sectoriels intéressent directement le développement et la protection des zones côtières, tels que les pistes rurales, les outils de micro-financements, l'énergie, le développement urbain et portuaire, le développement du tourisme, le développement de la recherche, le projet SECALINE, le projet VIH/SIDA, etc.

ANNEXE 5 : ACRONYMES

ACM	: Aviation Civile Malgache
ACORDS	: Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le Développement du Sud
AGERAS	: Appui à la Gestion Régionalisée et à l'Approche Spatialisée
AGETIPA	: Agence d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public
ANAE	: Association Nationale d'Actions Environnementales
ANGAP	: Agence Nationale de Gestion des Aires Protégées
APMF	: Agence Portuaire Maritime et Fluviale
CNAT	: Comité National d'Aménagement du Territoire
CNP	: Comité National de Pilotage
COI	: Commission de l'Océan indien
COMESA	: Common Market of East and Southern Africa
CRAT	: Comité Régional d'Aménagement du Territoire
CRAT	: Comité Régional d'Aménagement du Territoire
CRD	: Comité Régional de Développement
CRESED	: Crédit pour le Secteur Education
DDSF	: Direction des Domaines et des Services Fonciers
DSRP	: Document de Stratégies pour la Réduction de la Pauvreté
EDAT	: Environnement Décentralisation Aménagement du Territoire
EIE	: Etude d'Impact Environnemental
EPP	: Equipe Permanente de Pilotage
FDL	: Fonds de Développement Local
FER	: Fonds d'Entretien Routier
FID	: Fonds d'Investissements pour le Développement
GELOSE	: Gestion Locale Sécurisée
GTDR	: Groupe de Travail pour le Développement Rural
INSTAT	: Institut National de la Statistique
LOAT	: Loi d'Orientation de l'Aménagement du Territoire
MAP	: Madagascar Action Plan
MCA	: Millenium Challenge Account
MDAT	: Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONN	: Office National de Nutrition
PADR	: Programme d'Appui au Développement Rural
PAE	: Plan d'Action Environnementale
PCD	: Plan Communal de Développement
PGRM	: Programme de Gestion des Ressources Minières
PIB	: Produit Intérieur Brut
PIC	: Pôles Intégrés de Croissance
PIPM	: Programme d'Investissements Prioritaires Municipaux
PLOF	: Plan Local d'Occupation Foncière
PN2D	: Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PNAT	: Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire
PNATH	: Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat
PNDR	: Programme National de Développement Rural
PNF	: Programme National Foncier
PNT	: Programme National des Transports
PPIC	: Projet de Pôles Intégrés de Croissance
PRD	: Plan Régional de Développement
PRDR	: Programme Régional de Développement Rural
PREA	: Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration
PRISME	: Projet de Renforcement Institutionnel du Secteur Minier Malagasy
PST	: Programme Sectoriel Transport
PSU	: Plan Simplifié d'Urbanisme
PUDI	: Plan d'Urbanisme Directeur
QMM	: Qit Mining Madagascar
SADC	: Southern Africa Development Community
SAPM	: Système des Aires Protégées à Madagascar
SEIMAD	: Société d'Equipement Immobilier de Madagascar
SFR	: Sécurisation Foncière Relative
SIRSA	: Système d'Information Rurale et de Sécurité Alimentaire
SNAT	: Schéma National d'Aménagement du Territoire
SRAT	: Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
SRD	: Structure Régionale de Concertation
TIC	: Technologies de l'Information et de la Communication
VINA	: Vision Madagascar Naturellement
VIP	: Vondrom-bahoaka Itsinjaram-Pahefana
ZIE	: Zone d'Intérêt Ecotouristique





CONCEPTION: GAWTO™ VISION TAG™
SS: 2098,67 HA NORD EST
TEL: 020 24 313 33 - 032 02 287 02

