

La reforme fonciere a Madagascar

Eric THALGOTT, France

RESUMÉ

A Madagascar la gestion foncière traditionnelle recule face à l'individualisation et à la marchandisation de la terre. Les malgaches se tournent vers les services fonciers pour faire valoir leurs droits sur le sol. Un demi-million de demandes d'acquisition de terrains domaniaux sont déposées auprès des services fonciers, or les services fonciers présentent une très faible capacité à délivrer des titres fonciers. Seuls 330.000 titres ont été établis depuis un siècle et actuellement, le rythme de délivrance d'actes stagne autour de 1.000 titres par an. De plus, il s'avère que l'information foncière est en complet décalage avec la réalité, et l'immatriculation foncière collective (le cadastre) est onéreuse supérieure aux capacités financières de l'état (70\$/ha).

Le système d'immatriculation foncière individuelle est en panne, le projet d'une immatriculation foncière généralisée restant conditionné à l'octroi de subventions par les agences d'aide.

Un sentiment d'insécurité foncière s'est propagé sur l'ensemble du territoire. Peu de citoyens sont assurés de leurs droits sur la terre et nombreux sont ceux qui craignent une tentative de spoliation capable d'activer l'aboutissement d'un dossier d'immatriculation foncière.

Dans cette perspective, le Gouvernement des Etats-Unis a octroyé un don pour une durée de quatre (04) années au Gouvernement de la République de Madagascar aux fins de faciliter la lutte contre la pauvreté par le biais de la croissance économique.

Dans cette optique, un projet Foncier a été conçu au sein de ce programme pour améliorer la sécurisation foncière dans les zones d'intervention du MCA et pour accroître l'efficacité de l'administration foncière et domaniale.

Groupe FIT a été retenu par le MCA et le PNF (programme National foncier) pour réaliser la Modernisation et décentralisation des Services fonciers d'un de 3 régions (Vakinankaratra, Amoron'i Mania, Menabe).

Objectifs Général :

L'objectif principal du projet implique la Sécurisation massive des droits et des transactions sur la terre afin de favoriser la transition d'une économie de subsistance vers une économie de marché.

Objectifs Spécifiques:

Ce projet a pour objectif spécifique la mise en place d'un dispositif pérenne de gestion foncière qui articule les Services Fonciers régionaux et les collectivités locales. Ce marché concerne les zones 1 et 2 d'intervention du MCA correspondant aux 3 régions du Vakinankaratra, de l'Amoron'i Mania et du Menabe et concernant 5 circonscriptions foncières (Antsirabe, Ambatolampy, Ambositra, Fandriana, Morondava). Il comprend:

- le renforcement de capacités de ces 5 Services Fonciers régionaux ;
- la sauvegarde et l'informatisation de l'information foncière et topographique conservée par ces 5 Services Fonciers régionaux ;
- l'appui au transfert de compétences en gestion foncière auprès de 146 communes de ces 3 régions.

L'ensemble des interventions relatives se décompose en trois grandes actions

- ACTION 1 : sauvegarde et dématérialisation de l'information foncière et topographique dans les services fonciers régionaux (773 livres fonciers/45500 dossiers fonciers/433 plans de repérages/2005 plans cadastraux/49000 plans individuels)
- ACTION 2 : élaboration de la cartographie foncière de base et réalisation et des plans locaux d'occupation foncière initiaux (cartographie des différents statuts juridiques des parcelles de 125 communes, à partir des informations conservées par les Services Fonciers régionaux,
- ACTION 3 : création d'un dispositif de gestion foncière décentralisée et formation du personnel (20 agents des services fonciers existants, 324 agents des guichets fonciers et de centres de ressources de l'information foncière, 7500 membres des commissions de reconnaissance locale, 9600 jours de formations)

Modernization and Decentralization of Land Services in Madagascar

Eric THALGOTT, France

ABSTRACT

In Madagascar, traditional land management loses ground in front of individualization and "commodification" of land. The Malagasy are turning to land administration to enforce their rights on the ground. Half a million requests for acquisition of public land are lodged with land administration services, whose ability to issue land titles is very feeble. Only 330,000 titles have been established in a century, and currently, the pace of issuing deeds stagnates at around 1000 titles per year. In addition, it appears that available land information is in complete discrepancy with reality, and that collective land registration (cadastre) is expensive, and out of reach of the state's capacity (70 \$/ha).

The system of individual land registration has failed, and the project of a general land registration remains conditioned by subsidies provided by aid agencies.

A feeling of land insecurity has spread throughout the country. Few citizens have secure rights to land and many people fear an attempted theft able to activate the conclusion of a land registration file.

In this perspective, the United States Government has awarded a grant for a period of four (04) years to the Government of the Republic of Madagascar to facilitate the fight against poverty through economic growth.

In this context, a Land project was set up in the program to improve land tenure security and to increase the efficiency of land administration in the areas in which MCA would intervene.

FIT Group has been selected by the MCA and the PNF (National Land Program) to achieve modernization and decentralization of land services of one of these 3 regions (Vakinankaratra, Amoron'i Mania, Menabe).

General objectives:

The main objective of the project involves the mass securization of land rights and transactions to facilitate the transition from a subsistence economy to a market economy.

Specific Objectives:

The project's specific objective is the establishment of a sustainable land management that articulates Land regional state administration and local authorities. This market covers areas 1 and 2 of MCA's intervention zone, corresponding to the 3 regions of Vakinankaratra, the Amoron'i Mania and Menabe, and concerning 5 land districts (Antsirabe, Ambatolampy, Ambositra Fandriana, Morondava). It includes:

- Strengthening capacities of these 5 Regional Land Services (State);
- Saving and digitizing of land and topographical information kept by the 5 Regional Land Services;
- Support the transfer of land management skills to 146 communes of these 3 regions.

All interventions are divided into three major actions:

- ACTION 1: backup and dematerialization of the topographical and land information kept in the Regional Land Services (773 land books/45500 land files/433 locating plans/2005 cadastral plans/49000 individual plans)
- ACTION 2: setting up of the basic land mapping and of initial local plans of land occupation (map of the different legal statuses of the parcels of 125 municipalities, from information kept by the Regional Land Services)
- ACTION 3: creation of a decentralized land management system, and training of personnel (20 officers of existing land administration, 324 agents of the land desks and the land information resource centers, 7500 members of the committees for local identification, 9600 days of training)

La reforme fonciere a Madagascar

Eric THALGOTT, France

1. LE CONTEXTE DE MADAGASCAR:

- **Situation géographique** : dans l'océan Indien, à 9 000 km de Paris, à 400 km à l'est des côtes africaines, au sud des Comores et de Mayotte, à l'ouest de l'île Maurice et de La Réunion.
- **Population** : 20 millions d'habitants (estimation juillet 2008) et 27 millions d'habitants prévus en 2023.
- **Densité** : 34,1 hab./km².
- **Superficie** : 587 000km² (4 800 km de côtes).
- **Capitale** : Antananarivo ou Tananarive. 1,1 million d'habitants ; près de 2 millions pour le grand Tananarive.
- **Espérance de vie** : selon les sources, peu fiables, à peine 60 ans.
- **Langues officielles** : le malgache, inspiré du dialecte merina des Hautes Terres, avec des variantes dialectales régionales. Le français est la 2e langue officielle, couramment parlée dans les villes, un peu moins dans les campagnes.
- **Monnaie** : l'ariary (Ar) a officiellement remplacé le franc malgache (Fmg) depuis janvier 2005.
- **Régime** : république démocratique à caractère présidentiel.
- **Président** de la République : Marc Ravalomanana depuis 2002 (réélu fin 2006 pour 5 ans).
- **Groupes ethniques** : 18 officiellement, sans compter quelques sous-groupes. Communautés d'Indo-Pakistanaï, de Chinois, de Comoriens et d'Européens, dont une forte communauté de Français (environ 25 000).
- **Religions** : culte des ancêtres, catholicisme et protestantisme, sans renoncement aux rites traditionnels ; Communautés musulmanes *également*

2. RAPPEL SUR LA SITUATION FONCIERE A MADAGASCAR AVANT LA REFORME

Le système Foncier actuellement en vigueur à Madagascar est celui de l'immatriculation type « Torrens » (situation commune à beaucoup de pays colonisés que la colonisation ait été faite par un pays anglo-saxon ou latin). Dans le cas présent, c'est un héritage de la colonisation française.

La terre est présumée appartenir à l'Etat. Si un habitant met en valeur la terre sur laquelle il travaille, l'Etat conçoit de lui attribuer un titre de propriété qui est inscrit dans un registre foncier. Le titre de propriété, une fois inscrit au registre foncier, dispose d'un droit incontestable et opposable au tiers.

Aujourd'hui, pour obtenir un titre de propriété, le bénéficiaire doit en faire la demande aux Services Fonciers. Le **Titre de propriété** est émis par les Services Fonciers et est inscrit au Livre Foncier après une instruction dont tous les éléments sont gardés dans un Dossier

Foncier individuel. Le travail d'instruction est partagé entre les deux organismes « Circonscription domaniale » (CIRDOMA) et « Circonscription Topographique » (CIRTOPO).

Toutefois, beaucoup de titres de propriété ont été immatriculés avant l'indépendance de 1896 et la documentation a rarement été mise à jour. Aujourd'hui une majorité de terrains disposant d'un titre de propriété est inscrite au nom de propriétaires qui ont disparu. Les terrains sont aujourd'hui occupés par les descendants des ouvriers agricoles de ces concessions coloniales qui, comme la documentation n'a pas été mise à jour, sont juridiquement considérés comme des « squatters ».

3. POURQUOI UNE REFORME FONCIERE

Il y a crise foncière à Madagascar et il est forcé de constater que le système en place ne fonctionne plus depuis longtemps.

Ce constat a amené le gouvernement de Madagascar sous l'impulsion de son président Marc Ravalomanana à écrire le 2 avril 2005 (validée le 3 Mai 2005 par le Conseil de Gouvernement) la « Lettre de Politique Foncière » qui décrit de manière objective la situation foncière à Madagascar et qui cadre les orientations de la nouvelle Politique Foncière.

« La Lettre de Politique Foncière est une étape préalable de la réforme foncière. Cette déclaration précise les orientations du Gouvernement en matière domaniale et foncière. Produit d'une large concertation et offrant une vision d'ensemble pour l'amélioration de la gestion des droits sur le sol, elle fonde une Politique Foncière, cadre stratégique veillant à la cohérence des interventions publiques. Ces actions porteront sur des programmes de sécurisation foncière en milieu rural et urbain, sur la préparation de nouveaux textes adaptés au contexte économique, institutionnel et technologique actuel et sur un plan national de formation aux métiers du foncier. »

Le gouvernement a fait le constat que cette crise foncière a des impacts forts sur la vie économique et sociale du pays

1. **Réticences à l'investissement** — *L'investissement privé est contrarié par l'imbroglio sur le foncier : les producteurs ruraux ne sont pas incités à des investissements durables sur leurs terrains. Ils n'ont aucun intérêt à bonifier des parcelles dont ils ne sont pas assurés de l'exploitation à long terme. Le reboisement dont le pays a le plus grand besoin est condamné par cette incertitude, comme le paiement des redevances sur l'eau ou tout investissement permettant d'améliorer la productivité des champs. Les entrepreneurs ne peuvent se risquer à investir en infrastructures productives ou commerciales tant que leurs droits sur une parcelle ne sont pas garantis de manière transparente et fiable. Certains projets de développement annulent leurs intentions de financement quand le statut juridique des terrains n'est pas clarifié.*

2. **Dégradation du climat social** — *La prolifération des conflits sur la terre nuit au climat social et au maintien de l'ordre public.*
3. **Encombrement des tribunaux** — *Les litiges fonciers comptent parmi les affaires les plus nombreuses portées devant les tribunaux et contribuent à la saturation des juridictions et au dysfonctionnement de la justice.*
4. **Blocage de la décentralisation** — *Le développement des collectivités territoriales est freiné par l'absence d'une cartographie claire et régulièrement mise à jour des occupations du sol et des droits sur la terre. Aucune fiscalité foncière locale ne peut être organisée et les budgets communaux restent dépendants des subventions accordées par le niveau central.*
5. **Perte de crédibilité de l'Etat** — *De fait, l'essentiel des terres agricoles et urbaines n'est plus géré par l'Etat et partant, la crédibilité de l'Etat et de ses services fonciers se dégrade proportionnellement à la baisse de qualité du service public.*

Les motivations essentielles de la nouvelle Politique Foncière résultent du constat d'inefficience du système en place (délai d'environ 7 ans pour obtenir un Titre Foncier), du coût d'établissement du Titre Foncier (500 USD environ) et d'une carence des Services Fonciers qui ne remplissent pas correctement leur mission de service public (corruption, lenteur, incompétence de la fonction).

6. **Les usagers semblent ignorer la loi** — *Cette explication est contestable. Les lois qui régissent l'accès à la terre sont compliquées, elles se cumulent depuis plusieurs décennies, sont partiellement mises à jour et sont essentiellement rédigées en français. Rares sont les citoyens qui peuvent avoir accès à l'ensemble de ces textes, en comprendre l'esprit et les procédures.*
7. **La procédure d'immatriculation foncière est longue, complexe et coûteuse** — *Cette procédure aboutissant à l'immatriculation individuelle des terres compte 24 étapes et nécessite l'intervention de nombreux corps de l'administration. Le dossier remonte aux plus hauts niveaux de l'administration. Le Président du Faritany, le Ministre chargé des Domaines et le Premier Ministre sont les seules autorités habilitées pour approuver les actes d'attribution des terrains domaniaux : seules 8 personnes peuvent signer des titres attendus par un demi-million d'usagers. Ainsi s'explique le coût moyen pour l'obtention d'un titre estimé à 3.000.000 Fmg et des délais parfois supérieurs à une quinzaine d'années. Cependant, la procédure d'immatriculation foncière et l'inscription au livre foncier consistent en une reconnaissance de droits réalisée directement de l'Etat vers le citoyen. Les services fonciers doivent s'assurer de la légitimité de la demande du requérant et de l'effectivité de la mise en valeur, ce qui nécessite une série de contrôles minutieux et aboutit forcément à une procédure compliquée et chère.*

8. **Les services fonciers sont démunis et saturés** — En 10 ans, les circonscriptions domaniales et topographiques ont perdu un quart de leurs effectifs ; le renouvellement des effectifs est préoccupant. Les budgets de fonctionnement alloués aux circonscriptions sont dérisoires ; certaines doivent fonctionner avec moins de Ar. 400.000 (200 US \$) par an. Le matériel n'est plus renouvelé depuis plusieurs décennies.
9. **Une explication de fond : la centralisation du système domanial et foncier** — Selon le principe de domanialité, l'Etat dispose de l'ensemble des terres non immatriculées ni cadastrées et devrait les gérer, sans ressources financières et sans compétences suffisantes. Ce principe tend à ignorer les droits de jouissance précédents et fait de l'Etat le propriétaire unique, mais démunie, de la plus grande partie du territoire national. La mise en œuvre de ce principe induit un schéma domanial extrêmement pyramidal : la reconnaissance de droits sur le domaine privé national s'effectue par le biais de 29 services déconcentrés, affaiblis et encombrés, censés servir la demande de millions de requérants. Ce processus de reconnaissance des droits sur la terre, effectué directement de l'Etat vers le citoyen, le conduit inéluctablement à sa propre faillite. Le schéma domanial ne s'appuie sur aucun intermédiaire entre l'Etat central et l'usager. Les notaires sont rares et ne sont pas assermentés en matière foncière, tandis que l'on ne compte pas plus de 25 cabinets de géomètres libres assermentés.
10. **L'amélioration du service public foncier passe par un changement de l'approche et par l'adoption d'un nouveau système de gestion foncière et domaniale.**

La « lettre de politique foncière » définit clairement les objectifs tout en restant cohérent avec les orientations politiques du Gouvernement (passage d'une économie de subsistance à une économie de marché, réduction de la pauvreté, développement rural,...).

11. **Finalité** — La Politique Foncière a pour finalité une gestion foncière favorable :
- à l'investissement privé national et étranger,
 - à la production agricole,
 - à la gestion, la protection, la restauration et le renouvellement des ressources naturelles,
 - au développement des collectivités territoriales décentralisées par la mise à disposition d'outils de gestion territoriale et de fiscalité,
 - au renforcement de la cohésion sociale au niveau local et communal.
12. **Objectif principal** — L'objectif principal est de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits.
13. **Objectifs spécifiques** — La Politique Foncière s'articulera autour d'un cadre législatif rénové, d'un processus de décentralisation de la gestion foncière, de la modernisation des outils et de la formation de nouvelles compétences.

14. *Un **nouveau cadre institutionnel et législatif** sera conçu et mis en œuvre. Il porte sur une révision du système domanial et foncier, sur l'adoption de nouvelles lois adaptées au fonctionnement social et économique des milieux ruraux et urbains afin de permettre une véritable simplification des procédures. Il reposera en partie sur des interventions de professionnels de statut privé. Ce nouveau cadre législatif proposera une adaptation de la réglementation aux nouvelles technologies.*
15. **Décentralisation** — *La modernisation du système domanial et foncier tiendra compte de l'évolution de l'organisation administrative territoriale et en particulier du processus de décentralisation, en répartissant les compétences de gestion de la terre et des ressources entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités décentralisées. La loi favorisera les formes de partenariat public-privé, par le recours systématique aux professions auxiliaires de l'administration et l'appui des partenaires techniques et financiers susceptibles de mettre en œuvre les nouvelles procédures.*
16. De **nouveaux outils**, *tenant compte des avancées technologiques en gestion de l'information alphanumérique et géographique, seront mis à disposition des acteurs de la Politique Foncière. L'équipement des services topographiques et des conservations foncières sera systématiquement modernisé et informatisé en tenant compte des besoins définis pour permettre la mise en application de la nouvelle législation. Le fonctionnement et la maintenance de ces nouveaux équipements seront considérés en fonction d'une restructuration des services fonciers. Les collectivités territoriales seront également appuyées pour des investissements en équipements appropriés. Le fonctionnement de ces équipements aux collectivités sera, à terme, à la charge des budgets communaux.*
17. Des **compétences**, *nouvelles et supplémentaires, seront rendues disponibles pour la mise en œuvre de la Politique Foncière. Des programmes d'appui permettront de renforcer les professions auxiliaires de l'administration (géomètres libres assermentés) en termes de mise à jour des compétences et d'appuis à la création d'entreprises privées. Des programmes de formation professionnelle permettront de renforcer les capacités des communes rurales et urbaines en matière de gestion domaniale et foncière décentralisée. Des formations diplômantes seront instituées sur convention avec des établissements secondaires et universitaires.*

La politique foncière n'est d'ailleurs pas dénuée de considérations économiques : installation en parallèle d'une fiscalité locale et prévision de pérennisation du système qui doit, à terme, s'autofinancer (au niveau communal, voire au niveau du district lequel accueille le centre technique commun à plusieurs guichets fonciers).

Enfin la lettre de politique foncière définit enfin clairement les quatre axes stratégiques de sa mise en œuvre.

4. MISE EN PLACE DE LA REFORME

Comme expliqué au paragraphe précédent, tout a commencé avec la « **Lettre de Politique Foncière** », du 02 avril 2005.

Cette lettre a été suivie de faits qui ont permis de mettre en œuvre cette politique foncière.

LES QUATRE AXES STRATEGIQUES DE LA REFORME

1. Restructuration, modernisation et informatisation des conservations foncières et topographiques
2. Amélioration et décentralisation de la gestion foncière
3. Rénovation de la réglementation foncière et domaniale
4. Plan National de Formation aux Métiers du Foncier

Introduits par le Lettre de Politique Foncière, où ces axes sont déjà très détaillés, ces lignes stratégiques présentent à ce jour des avancements variables.

L'axe 3 a commencé dès la publication de la lettre foncière pour aboutir à un certain nombre de lois et de décrets cités ci-dessous.

Les axes 1 et 2 sont en train d'être développés à travers la réalisation de plusieurs opérations foncières financées par les bailleurs de fonds internationaux. Nous allons développer en détail les modes opératoires de ces réalisations dans ce qui va suivre.

L'axe 4 ne semble pas encore avoir démarré et ne dispose pas encore de résultats visibles.

UN CADRE JURIDIQUE NOUVEAU

- *Loi n°2005-019 du 17 Octobre 2005, loi dite de cadrage, fixant les principes régissant les statuts des terres.*

Parmi les points les plus significatifs de la Loi de 2005, figurent :

- ✓ La **gestion décentralisée des terres** et une plus grande déconcentration de l'Administration en charge du foncier ;
- ✓ La **reconnaissance des droits d'occupation et de jouissance** comme une forme de **propriété**.

On peut y ajouter la création d'un **Observatoire du Foncier** (dispositif de suivi-évaluation et de mesures d'impact)

- *Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.*

Sont venus s'ajouter d'autres Lois et Décrets d'application qui petit à petit, complètent le cadre juridique :

- *Loi n° 2008-013 du 03 juillet 2008 sur le Domaine public*
- *Loi n° 2008-014 du 23 juillet 2008 sur le Domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit Public*
- *Décrets des Lois précitées*
- *Circulaire du MRFDAT concernant les procédures de dotation aux communes des terrains titrés au nom de l'Etat mis en valeur par des occupants de février 2009*

- DES FINANCEMENTS INDISPENSABLES

13 bailleurs de fonds s'intéressent au projet et fédèrent leur action.

Union Européenne, FAO, FIDA, MCA, ONG, etc.

Le Budget de la réforme est de 45 millions de dollars dont 35 millions de dollars financés par le MCA.

Le MCA est le bailleur de fonds le plus important et finance aussi bien la mise en œuvre de la politique foncière que des projets transversaux (les micro-finances, l'agriculture, les infrastructures, le foncier, etc.).

Il existe une charte de partenariat définissant le rôle de chaque bailleur de fonds.

– UN DEMARRAGE PRECEDE D'OPERATIONS PILOTES

Le Programme National Foncier (PNF) est chargé à travers la lettre de politique foncière de la mise en œuvre des quatre axes stratégiques. Il est le maître d'œuvre de la Politique Foncière.

La lettre de politique foncière prévoyait une phase préparatoire et une phase de démarrage afin de tester les innovations proposées en gestion foncière décentralisée et en modernisation des conservations. Cette phase de démarrage permet de formaliser les différentes méthodes et approches, de sélectionner les équipements les plus adaptés et de former les agents chargés de la mise en œuvre de la Politique Foncière au niveau central.

Sous l'égide du PNF, ont donc eu lieu diverses expérimentations comme la mise en place de 19 guichets fonciers (GF 19) avec des outils encore rustiques (ex. : PLOF réalisés à partir de photos satellites non rectifiées et de photos de documents fonciers avec caméra numérique) ; les enseignements ont permis de faire avancer la réforme mais n'ont pas été pris en compte pour les premiers marchés.

La lettre de politique foncière prévoyait également une phase d'extension qui utilisera les méthodes et les outils mis au point au cours de la phase de démarrage pour mettre en œuvre à l'échelle nationale les axes stratégiques de la Politique Foncière, en fonction des besoins et de la demande des collectivités et des services fonciers déconcentrés.

Cette phase a permis, à travers des financements MCA de lancer différents Appels d'offres pour généraliser la mise en œuvre de la Politique Foncière sur Madagascar.

Les Appels d'offres concernent en autres :

- La réalisation d'orthophotoplan servant de base à la réalisation des PLOF et servant de support topographique à l'émission des certificats fonciers (LT031).
- Le déploiement de la réforme foncière sur différentes régions de Madagascar (LT033, LT034, LT035).
- De la supervision pour contrôler les travaux réalisés.

5. EXECUTION DU PROJET DE MODERNISATION ET DECENTRALISATION DES SERVICES FONCIERS

Les paragraphes qui suivent vont expliquer dans le détail le déroulement du Projet de Modernisation et de Décentralisation des Services Fonciers sur le Vakinankaratra, l'Amoron'I Mania et le Menabe).

Ce projet est le premier à se dérouler à grande échelle dans le pays et permet de déployer en vraie grandeur la réforme foncière à Madagascar.

5.1 DESCRIPTION DU PROJET

Ce marché s'appuie sur les deux premiers axes de la Politique Foncière décrit dans la lettre de politique foncière de 2005 :

- I. La restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncière et topographique
- II. L'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière

UN BAILLEUR : **Millenium Challenge Account** – Madagascar (MCA) :

<http://www.mcamadagascar.org>

UNE INSTITUTION : **Ministère de la Réforme Foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire** (MRFDAT) : <http://www.mrfdat.gov.mg>

UN MAITRE D'OEUVRE : **Programme National Foncier** (PNF) : <http://www.foncier-developpement.org/liens-ressources/pnf-de-madagascar>

UN MARCHE (LT034) ATTRIBUE A UNE ENTREPRISE FRANCAISE : **FIT Conseil** : <http://www.groupe-fit.fr>

5.2 LES TROIS COMPOSANTES DU PROJET

ACTION 1 : SAUVEGARDE ET DEMATERIALISATION DE L'INFORMATION FONCIERE ET TOPOGRAPHIQUE DANS LES SERVICES FONCIERS REGIONAUX

Il s'agit du traitement des Livres Fonciers, Dossiers Fonciers et Plans Topographiques (Plans de repérage, Plans de Cadastre, Plans Individuels) : Inventaire, Restauration, numérisation, vectorisation des plans et extraction des données alphanumériques (DIADEIS), Conditionnement de la documentation.

ACTION 2 : ELABORATION DE PLANS LOCAUX D'OCCUPATION FONCIERE INITIAUX ET FORMATION DES AGENTS

Il s'agit de confectionner les PLOF, outil cartographique (et numérique) qui servent aux agents des Guichets Fonciers pour savoir quelles sont les zones disponibles (éligibles) à l'émission des Certificats Fonciers : hors Domaine public, hors Titres fonciers, hors Aires à Statut Spécifique.

ACTION 3 : CREATION D'UN DISPOSITIF DE GESTION FONCIERE

Il s'agit en première étape de la mise en place du dispositif de Gestion Foncière Décentralisé :

- Création des Guichets Fonciers communaux (appui aux Communes pour délibération, budget, etc.)
- Recrutement et Formation de 2 agents par GF, soit pour 125 communes : 250 personnes
- Création des Centres de Ressources et d'Information Foncière (Appui ou création d'Offices Public de Coopération Intercommunal
- Recrutement et formation de 2 agents par CRIF, soit pour 16 CRIF : 32 personnes (techniciens)
- Recrutement et formation des membres de Commission Locale de Reconnaissance (niveau Fokotany et hameaux) : 7.500 personnes.

Il s'agit ensuite (après la phase préalable de montage et celle de constitution) d'une phase d'appui-conseil qui monopolise en permanence 20 Animateurs Fonciers FIT.

ACTION TRANSVERSALE

Formations initiales et continues des Agents des Services Fonciers existants, soit pour 5 Circonscriptions (CIRDOMA et CIRTOPO) : 20 personnes.

5.3 – ORGANISATION DU PROJET ET MOYENS

5 Sites de travail :

Région du Vakinankaratra : Antsirabe (Siège) et Ambatolampy (annexe)

Région de l'Amoron'I Mania : Ambositra (Antenne) et Fandriana (annexe)

Région du Menabe : Morondava (Antenne)



Effectif travaillant directement sur le projet :

Postes occupés	Nombre	Observations
Staff (1 Chef de Mission, 3 Responsables d'action, 1 Gestionnaire, 1 Logisticien, 1 Archiviste, 1 Informaticien, 2 Spécialistes SIG, 2 Consultants moyen terme)	12	Basé à Antsirabe
Chefs d'antenne	2	
Secrétariat et assistance administrative	7	Réparti sur sites
Chauffeurs	3	
Entretien et gardiennage	10	
Opérateurs DAO, compris chefs de groupe	16	Basé à Antsirabe
Opérateurs restauration, compris chefs de groupe	51	Réparti sur sites
Opérateurs numérisation, compris chefs de groupe	50	Réparti sur sites
Contrôleurs qualité	9	Réparti sur sites
Animateurs Fonciers	20	
Total :	180	Environ 65 % de personnel féminin

Moyens matériels :

Item	Nombre	Observations
Véhicules 4 x 4	3	
Motos	11 + 9	
Scanners	17	Formats A1 et A0 (2), format A2 (3) et formats A3 et A4 (12)
Ordinateurs PC	19 + 7	(7) = portables
Divers		Groupes électrogènes, Régulateurs, Onduleurs, imprimantes, copieurs, matériel de bureau, tables et chaises

5.4 – SAUVEGARDE ET DEMATERIALISATION DE L'INFORMATION FONCIERE ET TOPOGRAPHIQUE DANS LES SERVICES FONCIERS REGIONAUX

Les documents fonciers rassemblent un patrimoine national souvent tombé en abandon physique, parfois maltraité et correspondent à des documents littéraux (Livres Fonciers et Dossiers Fonciers contenant tous les pièces des étapes administratives conduisant à l'inscription) ainsi qu'à des documents cartographiques (Plan de repérage qui servent à positionner grossièrement la parcelle titrée, Plans de Cadastre, là où des opérations cadastrales ont eu lieu et Plans Individuels établis pour chaque parcelle immatriculée).

INVENTAIRE

Les documents sont sortis des Circonscriptions domaniales et traités dans les locaux du prestataire.



RESTAURATION

Les documents sont classés selon leur état de dégradation et sont traités en conséquence avec des méthodes adaptées : dépliage, défroissage, bordure et comblement des parties manquantes.



RELIURE ET MARQUAGE

Dans le cas particulier des Livres Fonciers (chaque livre contient en moyenne 50 feuillets de 4 pages et permet donc l'inscription de 50 Titres fonciers), ils doivent être déliassés et leur couverture totalement refaite selon les principes de la reliure traditionnelle. En final, ils sont marqués avec leur numéro de volume et l'indication des Titres contenus au volume.

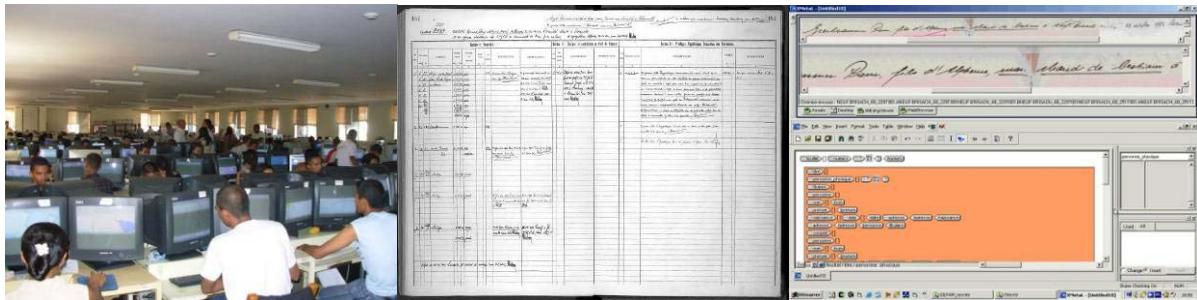


NUMERISATION

Tous les documents sont scannés avec une précision de 300 dpi couleurs (pages en recto verso si besoin) ; les documents numériques sont classés par type de documents (PR, PC, PI et LF, DF). Sont donc reconstitués des Livres Fonciers « virtuels » à partir desquels seront saisies les données alphanumériques chez le sous-traitant DIADEIS.

Pour les plans, ils sont vectorisés à l'écran après redressement géométriques destinés à corriger les imperfections du scannage effectué avec des scanners à balayage pour les grands formats.

Actuellement, plus de 1.600 plans cadastraux et de repérage (échelles variant du 1/ 1.000 au 1/ 50.000) ont été numérisés.



CONTROLE QUALITE

Toutes les opérations sont contrôlées par un CQI (Interne du Prestataire) et un CQE (Externe de la Supervision) selon un Plan d'échantillonnage établi suivant les normes ISO 2859-1 (AQL = 4% Inspection normale).



VOLUMETRIE

Les données définitives ne sont pas encore connues car les Procès verbaux d'inventaire et de validation des travaux sont en cours de signature par les Chefs de Circonscriptions domaniales.

Les chiffres actuels (provisoires) sont les suivants :

Circonscriptions	Antsirabe	Ambatolampy	Ambositra	Fandriana	Morondava	LT034
Documents littéraires						
<i>Livres Fonciers</i>	386	179	94	72	70	801
<i>Dossiers Fonciers</i>	22,800	8,950	4,883	3,688	3,742	44,063
Plans Topographiques						
<i>Plans de Repérage</i>	238	141	122			501
<i>Plans Cadastraux</i>	443	1,133	61			1,637
Plans Individuels	33,464	6,905	3,939	1,263	3,430	49,001

Ils correspondent à environ 6 mois de production intensive et 2 mois de contrôle, complément et archivage des données ; au total ce sont plus de **600.000** « shoot (scannages) » qui ont été faits car, si les plans sont mono image, les LF comprennent plusieurs pages (environ 200 pages pour chaque LF) et les DF plusieurs pièces à numériser (environ 7 pièces et 12 pages pour chaque DF).

5.5- ACTION 2 : ELABORATION DE PLANS LOCAUX D'OCCUPATION FONCIERE INITIAUX ET FORMATION DES AGENTS

ELABORATION DES PLANS LOCAUX D'OCCUPATION FONCIERE (PLOF)

L'existence du PLOF est une condition de l'ouverture du Guichet Foncier et de l'émission du Certificat Foncier.

L'intention du législateur est de mettre à disposition (sous forme papier au niveau du GF de base et sous forme numérique au niveau du CRIF) un document cartographique qui recense la documentation foncière existante (parcelles déjà titrées), le domaine public, les limites territoriales et les aires à statut spécifique (aires protégées, etc.). En effet, toutes les autres parties du territoire communal sont réputées disponibles pour émettre des certificats fonciers. La connaissance des parcelles déjà titrées est tirée de la documentation foncière existante, essentiellement à partir des Plans de repérage et des Plans individuels.



L'ortho photographie qui constitue le patron cartographique de toute la documentation PLOF, dans un système de projection particulier (Projection Laborde Madagascar) est mise à disposition du prestataire progressivement.

Il a donc été imaginé de produire en attente des documents intermédiaires appelés « PLOF sans ortho » qui oblige les agents des Guichets Fonciers à temporairement relever les limites au moyen de GPS. Dans un premier temps, le prestataire a produit 30 PLOF de ce type (sur base d'un fonds de plan de l'Institut Géographique National ou FTM) qui ont permis à ce jour l'émission de plus de 1.500 Certificats Fonciers remis aux bénéficiaires.



Par ailleurs, à titre transitoire, en attente du traitement complet de toute la documentation cartographique ancienne, sont fournis des fonds ortho (permettant la délimitation des parcelles dans des zones non titrées) et d'ores et déjà ont été émis plusieurs milliers de Certificats fonciers au moyen de ce type de produits.

Dans un avenir proche, ce sont 146 communes qui disposeront de PLOF classiques complets pour lesquels les tâches élémentaires (vectorisation des plans cadastraux, assemblage, géo-référencement, etc.) sont en cours d'achèvement.

A terme, le PLOF sera implanté sous forme numérique dans les 16 Centres de Ressources et d'Information Foncière (CRIF), lesquels devront les actualiser.

FORMATION DES AGENTS

Une action est transversale aux trois composantes du projet et concerne la formation (initiale ou continue) d'un certain nombre d'acteurs futurs de la réforme foncière, à savoir :

- ✓ Agents des Services fonciers existants (SF) :
- ✓ Agents des Guichets Fonciers (GF) :
- ✓ Agents des Centres de Ressources et d'Information Foncière (CRIF) :
- ✓ Membres des Commissions de Reconnaissance Locale (CRL) :

Ces activités organisées sous forme de modules et au travers d'un Plan, ont totalisé à ce jour plus de 9.600 jours / personne de formation et se sont déroulées soit dans les sites du prestataire soit dans les communes.



5.6- ACTION 3 : CREATION D'UN DISPOSITIF DE GESTION FONCIERE

La création du dispositif de la réforme foncière se déroule en plusieurs phases :

Phase préliminaire, pendant laquelle les contacts sont pris avec les communes en vue d'obtenir toutes les conditions requises à l'ouverture des Guichets Fonciers et des CRIF. Des **contrats d'objectifs** sont passés entre le maître d'ouvrage (MCA) et les collectivités, afin d'organiser le fonctionnement et le financement pendant la durée du projet (à terme les GF doivent être autosuffisants).

125 GF et 11 CRIF nouveaux sont prévus auxquels il faut ajouter 19 GF et 5 CRIF déjà existants.

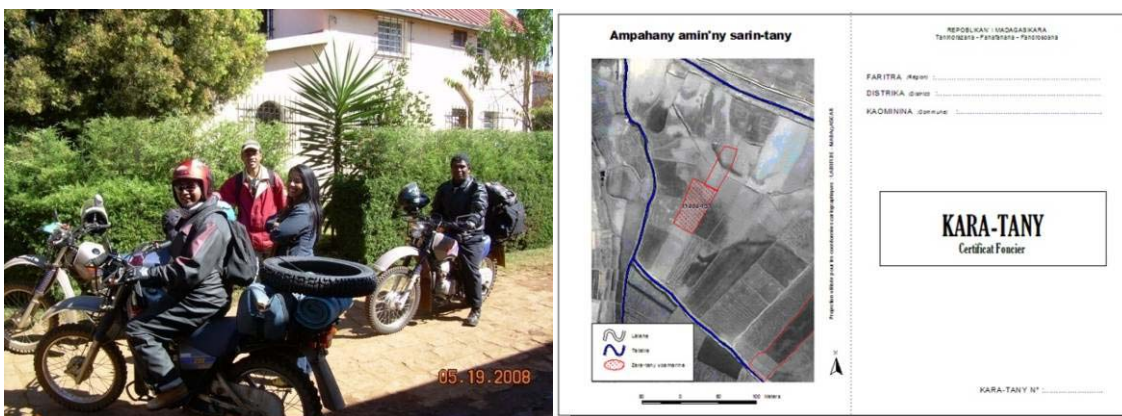
Phase d'installation des GF et des CRIF, pendant laquelle les agents sont recrutés et formés par le prestataire, les GF et CRIF installés et dotés de matériel de bureau ainsi que d'imprimés et papeterie.

Phase de fonctionnement et d'appui – conseil, pendant laquelle le prestataire lance les opérations d'émission de Certificats Fonciers et assiste les GF et CRIF les amenant progressivement à une parfaite autonomie. Une période de 2 mois est prévue pour **l'apprentissage**, suivie d'une période **d'évaluation** d'un mois ainsi que d'une autre période d'un mois pour apporter les **ajustements** utiles.

Le travail de base sur ces trois phases est assuré par une vingtaine d'**animateurs fonciers** recrutés et formés par FIT Conseil.

Les résultats actuels se comptabilisent de la manière suivante (données recueillies à fin février 2009) :

Demandes des bénéficiaires :	54.000
Demandes instruites :	35.000
Certificats édités :	27.000
Certificats remis (droits payés) :	18.000



6. OUTILS TECHNIQUES UTILISES

6.1 ACTION 1 - NUMERISATION

- Les documents littéraires et cartographiques ont été scannés à minimum 300 dpi en couleur ; Ce choix s'est avéré indispensable pour les raisons suivantes :
 - Hétérogénéité et vétusté des supports de plans (dessins sur calque, sur canson, sur plastique) ;
 - Nombreuses inscriptions sur les Livres fonciers et pièces des Dossiers fonciers (encre noire, annotations de couleurs, mine de plomb)



- Les plans de grand format (A1, A0 ou plus) ont été numérisés avec des scanners à balayage (KAISER Icosc Scando 3 et 9 ®) ; NB : le maître d'ouvrage devait fournir des scanners à rouleaux mais ceux-ci n'ont jamais fonctionné.

6.2 ACTION 2 - PLOF

Le patron cartographique est une ortho photographie au 1 : 5.000 réalisée à partir d'une prise de vue aérienne couleur au 1 : 20 .000. La taille du pixel au sol de l'orthophotoplan est de 50 cm. Cette résolution apparaît comme suffisante pour identifier correctement les marqueurs fonciers au moment de la reconnaissance sur le terrain par la commission communale.



Les activités de vectorisation, de topologie et d'assemblage de plans sont faites sous Arc.GIS (version 9.2) ;

Il a fallu déterminer une charte graphique spécifique avec 3 niveaux de représentation communale de la couche Titres (Plan d'assemblage du 1 : 25.000 au 1 : 100.000, plans de détails au 1 : 10.000 et plans avec fonds ortho au 1 : 2.500 ou 1 : 5.000.

Toutes les parcelles titrées identifiées sur plans de repérage et cadastraux sont portées aux PLOF (digitalisation des contours sur les plans individuels qui ont servi lors de l'immatriculation et adaptation sur le fonds ortho) ; il ne peut être prétendu à une exhaustivité totale car de nombreux plans ont disparus ou sont en trop mauvais état.

Le système de projection est en Laborde-Madagascar (Transverse Mercator oblique), très difficile d'utilisation car les points d'appui des différents canevas primaire ou secondaires de densifications ultérieures ont en grande partie disparu.

Deux logiciels spéciaux ont été créés (MAKY Engineering) pour utiliser la documentation foncière :

- « Logiciel PLOF », implanté dans les CRIF et destiné à émettre les Certificats Fonciers ; il permet aussi l'actualisation des PLOF (Titre set Certificats)
- « Madagascar Land Management » (MLM), implanté dans les Services Fonciers existants ; il permet la gestion de l'information foncière titrée ; les deux systèmes peuvent échanger les informations foncières (Certificats et Titres).

7. BILAN PROVISOIRE

Le bilan ne peut encore être que fragmentaire mais les idées suivantes sont avancées :

7.1 DELIMITATION DES PARCELLES – CERTIFICAT FONCIER

Même s'il a été prouvé, que des levés GPS (précision métrique) pouvaient être utilisés pour délimiter les propriétés, leur emploi par des agents fonciers requiert des formations et nécessite des précautions pour obtenir de bons résultats. Le relief dans les régions très pentues (micro-vallées nombreuses) peut donner des résultats inexploitable et à certains endroits de Madagascar, les signaux sont mal perçus et les GPS ne peuvent être utilisés.

La précision de l'orthophotoplan (50 cm) est satisfaisante dans de nombreux cas car les parcelles sont bien délimitées et les marqueurs fonciers (fossés, canaux, arbres, etc.) sont visibles sur les photographies. Toutefois il est parfois délicat d'identifier les zones de petit parcellaire (nombreuses rizières cultivées en terrasses de superficie de 10a00 ou moins).

L'imagerie satellite HR (80 cm de résolution) a été testée mais ne donne pas de très bons résultats à cause de la finesse du MNT indispensable en raison de la topographie (micro reliefs) du pays.

Il n'y a pas de solution parfaite pour délimiter les parcelles, le lever GPS et le détournement des périmètres sur l'orthophotoplan sont quelquefois difficiles voire impossible à réaliser. Des croquis foncier sont alors dessinés et signés des riverains et servent alors de base à l'établissement du certificat foncier.

Il est à noter que les certificats fonciers doivent être répertoriés sur les PLOF une fois réalisés. Il y a donc des évolutions à apporter pour la mise à jour des PLOF par les CRI, surtout lorsque le certificat foncier est établi à partir d'un croquis (identification d'un centroïde sur l'ortho auquel on associe le numéro du croquis par exemple).

7.2 NOUVEAU DISPOSITIF FONCIER

Les Guichets Fonciers animés par 2 personnes sont directement en prise avec la situation locale et le flux des demandes ; ils sont rattachés techniquement au CRIF (environ 10 GF par CRIF) mais implantés physiquement au niveau de la Commune. Il serait opportun de voir si les CRIF ne seraient pas idéalement le pôle unique indispensable, avec des équipes d'agents GF itinérants selon les demandes pour éviter tous problèmes au niveau des communes.

La pérennisation des GF n'est pas assurée à 100 % et l'instauration d'une fiscalité locale va épuiser les faibles ressources financières des paysans qui, bien que très motivés à solliciter un Certificat, auront du mal à en supporter le coût, même faible ; actuellement des mesures incitatives spéciales (faible coût pratiqué), conjointes au bénéfice de l'investissement supporté par le Bailleur, masquent cette réalité future.

Classe 1 Ha à 2 Ha	Mini (Ariary)	Maxi (Ariary)	Moyenne (Ariary)	Moyenne (Euros)
Rizières	400	100.000	47.000	19
Cultures	5.000	70.000	38.000	15
Terrains pentus ou destinés au reboisement	17.000	45.000	31.000	12

Le « turn over » sur les postes d'agents GF ou CRIF est assez important (environ 15 %) et se justifie par des motifs d'isolement physique et moral des lieux de travail (très souvent sans énergie électrique), des difficultés relationnelles entre le Maire (employeur) et les agents salariés ainsi que des incompétences professionnelles ou des pressions fortes et refusées pour émission de CF incorrects ou injustifiés.

Des difficultés particulières sont liées aux aléas climatiques (perturbations cycloniques et ennoïement sur de larges zones côtières ou autres pendant des mois) freinant considérablement les procédures de reconnaissance foncière.

Il y a encore peu de recours (procédure d'opposition) sur les Certificats émis (à peine 150 sur les 27.000 CF émis).

Les conflits fonciers sont divers, assez bien résolus par la voie de la médiation lorsqu'ils sont sectoriels (contestation de limites, problèmes d'héritage, etc.) mais plus difficiles pour des sujets ne disposant pas de cadre législatif complet (cas des Titres des anciens Colons disparus).

Il faudra redéfinir les rôles des Services Fonciers existants (Plan de carrière, fonction, etc.) ainsi que les relations avec le système nouveau (GF / CRIF) ; ces derniers ayant dans un premier temps « mené un combat d'arrière garde » contre ce qui semblait une menace institutionnelle (et une perte de rente de situation).

7.3 LE SECTEUR PRIVE

La place de la société civile (Notaires, Géomètres) n'a pas encore été redéfinie mais il est à remarquer qu'à Madagascar, cette fonction est actuellement quasi inexistante. Cependant, vu l'énormité de la tâche, n'est-il pas imaginable d'associer le secteur privé à la réalisation des certificats fonciers.

La préparation de prochaines opérations devra intégrer des **études préalables** plus conséquentes au niveau de **l'aménagement du territoire** (remarquer d'ailleurs le nom nouveau du Ministère de rattachement) et de **l'environnement** ; en effet diverses questions ne sont pas franchement résolues (Peut-on émettre un Certificat Foncier ... reconnaissant et labélisant une possession avec pratiques culturelles à l'intérieur d'une Aire protégée ? Peut-on octroyer des droits privatifs au niveau d'une parcelle sans servitude, alors que les riverains sont enclavés ? Peut-on ignorer la gestion collective de la ressource en eau dans des périmètres montagneux irrigués ?, etc.).

CONTACTS

M. Eric Thalgott, CEO
FIT Conseil
Route de Gachet - BP 10 703
F-44307 Nantes Cedex 3
FRANCE
Tel. 33 2 40 68 54 52
Fax + 33 2 51 13 56 60
Email : nantes@fit-conseil.fr