

PROBLÉMATIQUE DE LA MISE EN PLACE DU CADASTRE DANS LES PAYS SUBSAHELIENS

ETAT DES LIEUX

- Les pays sub sahéliens sont confrontés, d'une part, à des problèmes récurrents d'insécurité foncière perturbant la paix sociale, empêchant ou freinant les investissements et, d'autre part, à un manque de recettes fiscales liées au foncier par manque d'institution de cadastre moderne et polyvalent.
- La terre a toujours été une richesse visible, la plus sûre, et c'est la raison pour laquelle tous les gouvernants de tous les temps – depuis la haute antiquité à nos jours, ont cherché à maîtriser sa gestion en vue de leur assurer une gestion transparente et procurer des ressources fiscales pérennes pour le budget de l'Etat et à ceux des Collectivités Territoriales ou Locales.

- Pour cette gestion, le cadastre a été inventé évoluant progressivement à travers le temps pour devenir un outil incontournable.
- Le cadastre a deux missions primordiales et fondamentales : fiscale et foncier. Mais l'expérience a prouvé que pour gérer ses deux missions, il fallait un autre outil : un plan dit plan cadastral et c'est là qu'intervient le Géomètre expert, mais cet outil deviendra une mission au même titre que les deux premières. Depuis les années 1970, un autre outil est devenu nécessaire pour gérer, en temps réel, les données cadastrales, l'outil informatique.

III.1. Quel cadastre le Mali veut – il instituer depuis les années 2000 ?

- Le Mali a été le premier pays en Afrique Occidentale à vouloir instituer un cadastre qui n'a pu être exécuté par faute de volonté politique qui n'a pu être bien éclairée.
- Mais ce retard est bénéfique car il profite de l'expérience des autres pays et de l'évolution technologique pour instituer un cadastre moderne et polyvalent qui pourra servir d'exemple.
- Les missions du cadastre sont définies par la combinaison des dispositions du Code domaniale et foncier, en son article 49 et celles de l'article 2 du décret n° 113/P-RM du 06 mars 2002 : le cadastre, état civil de la propriété foncière, a pour but de confectionner les documents administratifs – *fiscaux et fonciers* – et les plans – *documents techniques* – en procédant : 1/ au recensement de les toutes propriétés foncières et la recherche de leurs propriétaires et titulaires de droits réels, 2/ à la reconnaissance et à la définition de leurs limites, à leur description, 3/ à la constatation de leur mise en valeur et 4/ à leur évaluation en vue de l'établissement des impôts liés au foncier

- C'est ainsi que la mission fiscale englobe tous les impôts liés au foncier, c'est-à-dire les impôts basés sur la valeur locative^[1], la valeur vénale^[2] et les plus-values réalisées par les particuliers lors des cessions d'immeubles.
- La mission foncière est basée sur le livre foncier et ses documents annexes par la généralisation de l'immatriculation.
- La mission technique aboutit dans un premier temps à la confection d'un tableau d'assemblage, d'un plan foncier et d'un plan fiscal et ensuite elle acquiert la fonction centralisatrice, coordinatrice et vérificatrice des levés à grande échelle.
- Les normes techniques internationales sont strictement appliquées à toutes les opérations cadastrales – canevas d'ensemble, levés cadastraux, nivellement, etc
^[1] Impôt sur les bénéfices agricoles, impôt sur les revenus fonciers, taxe sur la valeur ajoutée, droits d'enregistrement des locations verbales ou écrites
- ^[2] TVA comme droit de mutation des immeubles neufs bâtis, droits de mutation à l'occasion des mutations ordinaires d'immeubles entre vifs ou par décès, acquisitions faites par les établissements bancaires ou financiers

QUELS SONT LES AVANTAGES ATTENDUS PAR LES PAYS SUBSAHÉLIENS ?

- 1° - Les investissements ne se réalisent que lorsque la sécurité de la propriété est assurée. Les capitaux ne se risquent pas sur des terrains non purgés de tous droits des tiers par l'immatriculation.
- Le cadastre informatisé, basé sur une immatriculation généralisée, réalise cette stabilité en définissant le statut juridique du sol assurant une sécurité foncière parfaite
- 2° - Les investissements sont multipliés grâce aux prêts hypothécaires qui ne sont réalisables que sur des terrains purgés de tous droits de tiers, donc immatriculés.
- La création d'une réserve de terrains immatriculés, par l'application systématique de SDU et de SAT, au nom de l'État facilitera la dévolution des biens aux Collectivités Territoriales, d'accorder les diverses concessions et de procéder aux cessions sans délai ;

- **3°** - Pour les études de planification, le Ministère en charge du Plan a besoin de disposer d'un inventaire cadastral des propriétés et des occupations du sol.
- **4°** - Les études techniques concernant les routes ou l'urbanisme, par exemple, supposent connues la topographie et la répartition de la propriété en vue des expropriations ou des accords amiables.
- L'absence de cadastre oblige une étude préalable. Chaque projet exigeant donc la réalisation d'un petit cadastre localisé alors qu'un travail systématique et général aurait évité ces retards et ces doubles emplois dans les dépenses.
- **5°** - Un cadastre est utile à la gestion des domaines de l'État et des Collectivités.
- Sans cadastre, il n'est pas possible d'établir un inventaire précis des domaines et des biens de l'État et de ses démembrements.

- **6°** - L'Administration Territoriale aussi attend avec impatience la réalisation du cadastre général, c'est-à-dire couvrant tout le territoire. Les limites des Collectivités territoriales sont actuellement théoriques par manque de matérialisation sur le terrain.
- Par ailleurs, sans plans fonciers, les Responsables des Circonscriptions administratives ne peuvent jouer efficacement leur rôle de conciliateur en matière de litiges fonciers, car ils sont obligés de travailler en aveugles.
- **7°** - Les Juges auront en main tous les éléments pour rendre une justice équitable.
- **8°** - Le système d'information cadastrale (SIC) doit servir de support à toute banque de données foncières- Système d'Information foncière (SIF) et Système d'Information Géographique (SIG).

- **9°** Le cadastre est indispensable pour la gestion d'une fiscalité immobilière efficace. Une juste répartition des impôts et taxes liés au foncier suppose une connaissance précise du parcellaire.

L'inventaire cadastral permet un recensement complet des occupants du sol d'un secteur donné. Il en résulte que tous les occupants sont soumis aux impôts liés au foncier, alors que le système de la déclaration contrôlée dépend de la bonne volonté et de la sincérité des contribuables.

Le contrôle, en l'absence de plan d'occupation du sol ou plan fiscal, est pratiquement impossible.

- **10°** Enfin, la création d'un grand nombre d'emplois : ingénieurs, techniciens, etc.

III. COMMENT INSTITUER UN CADASTRE ?

- Le cadastre peut revêtir l'une des formes ou missions suivantes : 1/ fiscal, 2/ foncier ou juridique garantissant les occupations du sol, 3/ technique, 4/ ou polyvalent, c'est-à-dire possédant plusieurs missions – fiscales, foncières, techniques, documentaires et économiques.

• **III.1. Le coût de l'institution d'un cadastre est-il au dessus des moyens financiers des Etats Subsahéliens ?**

- Blinns – spécialiste de la FAO affirme : « la production de cartes à grande échelle coûte évidemment assez cher mais elle ne dépasse les possibilités des pays agricoles même les plus pauvres » et il conclut « Dresser les cartes du territoire national ou enregistrer les droits fonciers reconnus légitimes ne dépasse les possibilités d'aucun gouvernement, même relativement pauvre les sommes dépensées à cet effet lui vaudront plus tard de gros profits. »
- Aujourd'hui l'expérience prouve que des ressources fiscales peuvent être générées au cours des travaux de confection.
- L'institution d'un cadastre implique une forte volonté politique qui peut et doit intervenir à la suite d'une information claire des Hautes Autorités politiques du pays des avantages du cadastre
- Il me semble judicieux de parler d'institution de cadastre au lieu de mise en place du cadastre ; cette dernière étant la première phase de l'institution. Tous les outils de gestion de foncier – aménagement du territoire, gestion urbaine - passent nécessairement par quatre phases : mise en place, mise en œuvre, confection ou élaboration, conservation ou suivi.
- Dans les pays où le cadastre n'est pas encore institué, pour éviter les blocages inhérents aux changements et compte tenu de la transversalité du foncier, - tous les départements ministériels étant impliqués dans la gestion du foncier, à un titre ou un autre -, il est conseillé de créer une Commission Nationale de Mise en Œuvre et de Suivi du Cadastre, qui devra être rattachée à la Présidence de la République ou la Primature dans un premier temps, le secrétariat étant assuré par le Département en charge du cadastre.

III.2. Processus d'institution d'un cadastre

- Le processus d'institution d'un cadastre passe donc par les quatre phases qui sont : 1/ la mise en place, 2/ la mise en œuvre, 3/ la confection et 4/ la conservation cadastrale ou mise à jour.

III.2.1. La mise en place

- Elle consiste à :
- mettre en place le service chargé du cadastre, décentralisé du national jusqu'au dernier échelon local,
- mettre à la disposition des agents un arsenal de textes législatifs et réglementaires relatifs à gestion cadastrale (loi, décret, arrêté et instructions précisant les modalités d'application...) indispensables à la confection du cadastre, tels que le manuel des procédures cadastrales et le Code déontologie.
- mettre en place du Système d'Information Cadastre (SIC) ;
- moderniser l'Administration cadastrale et la doter d'équipements techniques modernes (GPS de haute précision, système 1200, de station TOTAL permanentes, etc. de matériels informatiques de bureau performants et modernes
- aider les Cabinets de Géomètres Experts à s'équiper avec des matériels équivalents
- mettre en place une Commission Nationale de Mise en Œuvre et de Suivi du Cadastre qui devra être décentralisée jusqu'au niveau local
- mettre en place la commission foncière communale chargées d'accompagner les Géomètres Experts lors des travaux cadastraux

III.2.1.1. Exemples de textes à adopter, au titre des :

- **Décrets**
- fixant les modalités les modalités d'organisation et de confection du cadastre ;
- portant création d'une Commission Nationale de Mise en Œuvre et de Suivi du Cadastre
- **Arrêtés interministériels** fixant :
 - le tableau des signes conventionnels à employer dans la rédaction des plans à grande échelle pour le compte des services publics ;
 - la table des tolérances applicables aux levés à grande échelle entrepris par les services publics (échelle $\geq 1/5\ 000$)

Arrêtés ministériels :

- Type fixant la date d'ouverture des opérations cadastrales ;
- Type fixant la date de clôture des opérations cadastrales ;
- fixant les modalités et conditions d'agrément des Géomètres Experts chargés des opérations cadastrales ;
- précisant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Commission Nationale de Mise en Œuvre et de Suivi du Cadastre
- précisant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Commission foncière Communale

Instructions ministérielles :

- précisant les modalités de densification des points du canevas cadastral et rattachement au réseau géodésique national ;
- précisant les modalités d'organisation et d'exécution de la confection du cadastre ;
- fixant les modalités d'application de l'Arrêté fixant les tolérances applicables aux levés aux grandes échelles ;
- fixant les modalités d'établissement des plans par les procédés photogrammétriques ;
- fixant les modalités d'exécution du nivellement ;
- précisant les modalités d'identification des propriétaires, des titulaires de droits réels immobiliers et coutumiers ;
- précisant les modalités d'exécution des évaluations foncières ;
- précisant les modalités d'exécution de la conservation cadastrale

III.2.2.La mise en œuvre

- Elle consiste à :
- créer un centre permanent de formation au niveau national, régional et local ;
- proposer une stratégie de formation continue de tous les acteurs, dans un espace de dialogue et de concertation permanente ;
- assurer une formation appropriée de tous les acteurs liés au foncier, en commençant par les agents l'Administration cadastrale
- assurer une pluridisciplinaire des Géomètres Experts,
- informer le public par l'utilisation de tous les supports disponibles
- la mise à disposition du manuel des procédures cadastrales et du Code de déontologie
- la formation des principaux acteurs – agents de l'administration et Géomètres Experts – aux modalités de fonctionnement du Système d'Information Cadastre (SIC) qui doit prendre en compte toutes les données fiscales, foncières et techniques.

III.2.3. La confection

- Les travaux de confection seront effectués selon les trois phases ci-dessous :
- Travaux de bureau pour la collecte de tous les documents techniques, fiscaux et fonciers de la commune ;
- Travaux en commune : levés cadastraux, identification des propriétés et des propriétaires, des titulaires de droits réels, évaluation des immeubles ;
- Travaux terminaux au bureau : mise au point de tous les documents cadastraux : fiscaux, techniques et fonciers

III.2.4. La conservation cadastrale

- Elle consiste à mettre à jour tous les documents cadastraux en permanence et en temps réel.

CONCLUSION

- Le cadastre, devant couvrir progressivement tout le territoire national, est classé parmi les grands chantiers du pays.

Son institution requiert, en conséquence, une forte volonté politique qui devra être guidée et éclairée par une information précise sur la nature et le contenu des avantages – immédiats et futurs qui peuvent être retirés de l'institution du cadastre.

MERCI DE VOTRE AIMABLE ATTENTION