

LA REFORME FONCIERE A MADAGASCAR



CONFERENCE DE M. Eric THALGOTT (France)

LE CONTEXTE DE MADAGASCAR

- **Population** : 20 millions d'habitants (estimation juillet 2008)
- **Densité** : 34,1 hab./km².
- **Superficie** : 587 000km² (4 800 km de côtes).



LA SITUATION FONCIERE A MADAGASCAR

- Le système Foncier actuellement en vigueur à Madagascar est de type « Torrens »
- 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
- L'établissement du titre de propriété est réalisé à travers deux organismes « Circonscription domaniale » (CIRDOMA) et « Circonscription Topographique » (CIRTOPO).



LA SITUATION FONCIERE A MADAGASCAR

- 24 étapes sont nécessaire aujourd'hui pour établir un titre de propriété nécessitant l'intervention de nombreuses administrations.
- Le délai pour obtenir un titre de propriété est très long (jusqu'à 10 ans) et très coûteux pour la population (environ 500\$)
- Très peu de titres de propriété sont établis et la documentation n'est pas mise à jour.
- En 10 ans les services fonciers ont perdu ¼ de leur effectif et disposent de budgets de fonctionnement dérisoires



POURQUOI UNE REFORME FONCIERE ?



- Il existe aujourd'hui de nombreux conflits fonciers qui entraînent une dégradation du climat social
- Les tribunaux sont encombrés et l'état perd sa crédibilité
- Il existe des réticences à l'investissement
- Les usagers semblent ignorer la loi



Cela s'explique par la centralisation du système domaniale et foncier

La solution passe par un changement de l'approche et l'adoption d'un nouveau système de gestion foncière et domaniale

La Politique Foncière

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 à écrire le 2 avril 2005 la lettre de politique foncière qui décrit de manière objective la situation foncière à Madagascar, qui 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,...)



La Politique Foncière

La Politique Foncière a pour finalité de mettre en œuvre une gestion foncière favorable:

- à l'investissement privé national et étranger
- à l'amélioration la production agricole
- à la gestion de la protection, de la restauration et du renouvellement des ressources naturelles
- au développement des collectivités territoriales décentralisées pour la mise à disposition d'outils de gestion territoriale et fiscale
- au renforcement la cohésion sociale au niveau local et communal



LA REFORME FONCIERE

La lettre de politique foncière a été suivi de faits qui ont permis de mettre en œuvre une politique foncière basée sur 4 axes stratégiques

- Restructuration, modernisation et informatisation des conservations foncières et topographiques
- Amélioration et décentralisation de la gestion foncière
- Rénovation de la réglementation foncière et domaniale
- Formation aux métiers du foncier



Cadre juridique

Pour mettre en œuvre cette **Réforme Foncière**, un nouveau cadre juridique a été mis en place par le gouvernement:

- **Loi n°2005-019** du 17 Octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres et en particulier la reconnaissance des droits d'occupation comme une forme de propriété.
- **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
- Etc.

Enfin, un **Observatoire du Foncier** permet de suivre et d'évaluer l'impact de la **Réforme Foncière**.



LES FINANCEMENTS

- **Les bailleurs financent la mise en œuvre de la Réforme Foncière**

- 13 bailleurs de fonds fédèrent leur action (Union européenne, MCA, FAO, ONG, etc.)
- Le Budget de la réforme est de 45 millions de dollars
- Le MCA est le bailleur de fonds le plus important (35 millions de dollars) et finance aussi bien la mise en œuvre de la politique foncière que des projets transversaux.
- Il existe une charte de partenariat définissant le rôle de chaque bailleur de fonds.



Millennium Challenge Account
Madagascar



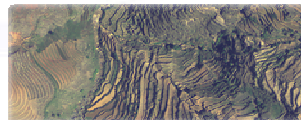
REDUCING POVERTY THROUGH GROWTH



Description du Projet

Le **MCA** pour mettre en œuvre la réforme foncière a lancé des Appels d'Offres concernant notamment:

- La réalisation d'orthophotographies pour établir le support topographique,
- Le déploiement de la réforme foncière,
- La supervision des travaux



Les « transparents » qui suivent présentent le projet de déploiement de la Réforme Foncière en vraie grandeur:

- Un bailleur, le **Millenium Challenge Account**
- Une institution, le **Ministère de la Réforme Foncière, des domaines et de l'Aménagement du territoire (MRFDAT)**
- Un maître d'œuvre, le **Programme National Foncier (PNF)**
- Une entreprise, **FIT Conseil (France)**



Description du Projet

LES TROIS COMPOSANTES DU PROJET SONT:

- **ACTION 1** : Sauvegarde et dématérialisation de l'information foncière et topographique dans les services fonciers régionaux
- **ACTION 2** : Elaboration de plans locaux d'occupation foncière initiaux et formation des agents fonciers
- **ACTION 3** : Création d'un dispositif de gestion foncière décentralisée



La zone géographique

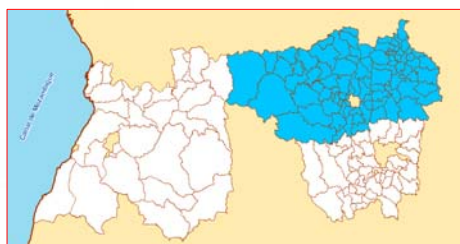
- 5 Sites de travail couvrant 51700 Km²:



La zone géographique

- 5 Sites de travail couvrant 51700 Km²:

- Région du Vakinankaratra :

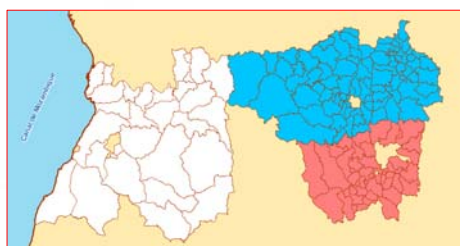


La zone géographique

- 5 Sites de travail couvrant 51700 Km²:

- Région du Vakinankaratra :

- Région de l'Amoron'I Mania :



La zone géographique

- 5 Sites de travail couvrant 51700 Km²:

- Région du Vakinankaratra :

- Région de l'Amoron'I Mania :

- Région du Menabe :



La zone géographique

- **5 Sites de travail couvrant 51700 Km²:**

- **Région du Vakinankaratra :**

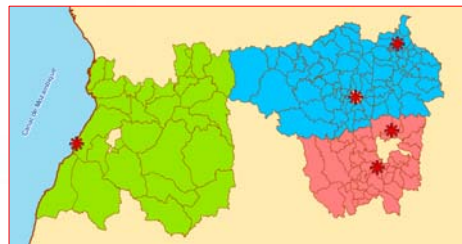
- Antsirabe (Siège)
- Ambatolampy (annexe)

- **Région de l'Amoron'I Mania :**

- Ambositra (Antenne)
- Fandriana (annexe)

- **Région du Menabe :**

- Morondava (Antenne)



ACTION 1

SAUVEGARDE ET DÉMATÉRIALISATION DE L'INFORMATION FONCIÈRE ET TOPOGRAPHIQUE

- **Inventaire** : un patrimoine national souvent tombé en abandon physique, parfois maltraité et correspondant à des documents originaux (livres fonciers, dossiers fonciers, plans de repérage, plans cadastraux, plans individuels).



ACTION 1

- **Restauration** : Les documents sont classés selon leur état de dégradation et sont traités en conséquence
- **Reliure et Marquage** : Les Livres Fonciers doivent être déliassés et leur couverture totalement refaite selon les principes de la reliure traditionnelle



ACTION 1

- **NUMERISATION**
 - Tous les documents sont scannés avec une précision de 300 dpi couleurs
 - Tous les plans de repérage et cadastraux sont vectorisés
 - Des Livres Fonciers « virtuels » sont reconstitués en saisissant les données alphanumériques des livres fonciers originaux



ACTION 1

- **CONTROLE QUALITE**

- Toutes les opérations sont contrôlées par un CQI et un CQE, suivant les normes ISO 2859-1



ACTION 1

- **VOLUMETRIE**

- Le travail correspond à 6 mois de production intensive et à 2 mois de contrôle
- Plus de 600 000 scan de documents ont été produits

<i>Circonscriptions</i>	<i>Antsirabe</i>	<i>Ambatolampy</i>	<i>Ambositra</i>	<i>Fandriana</i>	<i>Morondava</i>	<i>LT034</i>
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
<i>Plans Individuels</i>	33,464	6,905	3,939	1,263	3,430	49,001

ACTION 2 : PLOF ET FORMATION

PLANS LOCAUX D'OCCUPATION FONCIERE (PLOF)

Le PLOF est un document dont l'objectif est de recenser sur l'orthophotoplan, les parcelles titrées, le domaine public et les aires protégées pour permettre aux agents des guichets fonciers d'identifier les zones géographiques disponibles pour l'édition des certificats fonciers

- Les titres existants sont généralement répertoriés sur des plans de repérage qui sont alors géoréférencés sur l'orthophotoplan
- Tous les titres ne sont pas référencés sur les plans de repérage ou sur les plans cadastraux, il faut alors utiliser le dossier foncier individuel pour identifier sur l'orthophotoplan la parcelle concernée



ACTION 2

- Les informations provenant des PLOF pour le graphique et des Livres Fonciers pour l'alphanumérique sont mis en relation et intégrés dans un SIG (PLOF & MLM).
- Le SIG est centralisé au niveau des CRIF mais pour travailler sur le terrain pour émettre les certificats fonciers, les agents fonciers disposent de sorties graphiques
- 146 PLOF papiers à destination des communes soit 74 000 impressions A3 seront édités pour les opérations terrain



ACTION transversale

- **FORMATION DES AGENTS**

- 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 de formation, ont totalisé à ce jour plus de 9.600 jours / personne de formation



ACTION 3 : DISPOSITIF DE GESTION FONCIERE

Il s'agit de mettre en œuvre un dispositif de **Gestion Foncière Décentralisée** :

- Création de 125 Guichets fonciers et formation de 250 Agents
- Création de 16 centres de ressources et d'information foncière (CRIF) et formation de 32 techniciens
- Mise en place des Commission Locale de Reconnaissance (niveau Fokotany et hameaux) et formation de 7500 membres des commissions
- Phase d'appui-conseil pour accompagner le fonctionnement des GF, des CRIF et des Commissions de Reconnaissance (20 animateurs fonciers)



ACTION 3

- **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 : 18.000



EQUIPE PROJET MOBILISEE

- **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



BILAN PROVISOIRE

- L'imagerie satellite HR, a été testée mais ne donne pas de très bons résultats
- La précision de l'orthophotographie est satisfaisante dans la majorité des cas.
- Il est parfois délicat d'identifier sur l'orthophotoplan les zones de petit parcellaire. Les agents établissent alors des croquis de repérage signés par les riverains pour établir le certificat foncier
- Le « Turn-Over » reste important sur les postes des GF et des CRIF:
 - Isolement physique et moral des lieux de travail
 - Energie électrique pas toujours présente
 - Difficultés relationnelles entre le Maire (employeur) et les agents salariés
 - Incompétences professionnelles ou des pressions fortes et refusées pour émission de CF incorrects ou injustifiés.

BILAN PROVISOIRE

- L'indépendance financière des Guichets Fonciers et des CRIF ne semble pas assurée à 100% sans l'intervention des bailleurs
- L'instauration d'une fiscalité locale peut épuiser les faibles ressources financières des paysans qui auront du mal à en supporter le coût, même faible.
- Il faut redéfinir les rôles des Services Fonciers existants, ainsi que les relations avec le système nouveau (GF / CRIF)
- Le travail de délivrance des certificats foncier est gigantesque, le secteur privé (Géomètres) devrait y être associé mais rien n'est encore fait dans ce sens.
- Le manque de formation est flagrant et la réforme ne pourra pas être mise en œuvre si elle n'est pas accompagnée d'un plan national de formation aux Métiers du Foncier. Ce plan est prévu mais n'a pas démarré.



MERC

MISAOTRA

GRUPE
FIT