



- Ecole Nationale d'Administration de Madagascar -

PROJET DE FIN D'ETUDES
POUR L'OBTENTION DU DIPLOME DE L'ECOLE NATIONALE
D'ADMINISTRATION DE MADAGASCAR

SECTION : INGENIEUR DES SERVICES TOPOGRAPHIQUES

**« PROJET DE COUVERTURE EN PLAN LOCAL
D'OCCUPATION FONCIERE DANS TOUT MADAGASCAR »**

Présenté par :

RAZANAJAONA Tsiry Hasina

PROMOTION ILAINA : 2014-2016

- PRESIDENT DU JURY:** **RAOELISON Harilanto**
Enseignant permanent à l'Ecole Nationale
d'Administration de Madagascar
- EXAMINATEUR** : **JEAN Antonin**
Ingénieur Géomètre Topographe - Géomètre Expert
Directeur des Services Topographiques
- RAPPORTEUR** : **Monsieur RAZAFINDRAKOTOHARY Tiana Richard**
Ingénieur Géomètre Topographe - Géomètre Expert
Responsable de la Composante Modernisation et
Restructuration des Services Fonciers au sein de la CCRF

Janvier 2016



- Ecole Nationale d'Administration de Madagascar -

PROJET DE FIN D'ETUDES
POUR L'OBTENTION DU DIPLOME DE L'ECOLE NATIONALE
D'ADMINISTRATION DE MADAGASCAR

SECTION : INGENIEUR DES SERVICES TOPOGRAPHIQUES

**« PROJET DE COUVERTURE EN PLAN LOCAL
D'OCCUPATION FONCIERE DANS TOUT MADAGASCAR »**

Présenté par :

RAZANAJAONA Tsiry Hasina

PROMOTION ILAINA : 2014-2016

PRESIDENT DU JURY: **RAOELISON Harilanto**
Enseignant permanent à l'Ecole Nationale
d'Administration de Madagascar

EXAMINATEUR : **JEAN Antonin**
Ingénieur Géomètre Topographe - Géomètre Expert
Directeur des Services Topographiques

RAPPORTEUR : **Monsieur RAZAFINDRAKOTOHARY Tiana Richard**
Ingénieur Géomètre Topographe - Géomètre Expert
Responsable de la Composante Modernisation et
Restructuration des Services Fonciers au sein de la CCRF

Janvier 2016

REMERCIEMENTS

Nous consacrons cette page en signe de notre profonde gratitude et de reconnaissance à tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce projet.

Nous adressons particulièrement nos vifs remerciements :

A Monsieur IBE Hanitrarivo Julino,

Directeur Général de l'École Nationale d'Administration de Madagascar (ENAM), pour ses efforts visant à rehausser l'image de notre Ecole de formation ;

A Monsieur JEAN Antonin,

Directeur des Services Topographiques, Enseignant et à la fois Correspondant de l'ENAM pour la section IST, qui a toujours assuré la coordination de notre formation malgré ses lourdes responsabilités;

A Monsieur, RAZAFINDRAKOTOHARY Tiana Richard, notre encadreur professionnel, pour son orientation et sa disponibilité qui nous ont été précieuses dans la réalisation de ce travail.

A tous les membres du jury qui ont bien voulu accepter de juger ce mémoire;

A tous les Enseignants de l'ENAM et en particulier ceux de la section Ingénieur des Services Topographiques qui ont transmis leurs savoirs et leurs visions pour la réussite de la formation des hauts fonctionnaires de l'État;

Au personnel Administratif de la DST, qui nous ont conseillé et accueilli avec bienveillance et courtoisie pour les collectes de données dans la réalisation de ce projet.

Enfin, je dédie spécialement mes pensées filiales à ma famille et à tous mes amis, à tous ceux qui, par leur soutien et leur bonne humeur, m'ont apporté dynamisme et énergie.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS

SOMMAIRE

LISTE DES TABLEAUX

LISTE DES FIGURES

LISTE DES ABREVIATIONS

GLOSSAIRE

INTRODUCTION

PARTIE I : ANALYSE DE LA SITUATION FONCIERE ET DESCRIPTIVE DU PLOF

CHAPITRE 1 : LE SYSTEME FONCIER A MADAGASCAR

1.1. Historique du Foncier

1.2. Le Service Topographique

CHAPITRE 2 : SITUATION ACTUELLE DU PLOF

2.1. Généralités du PLOF

2.2. Informations et utilités du PLOF

CONCLUSION PARTIELLE

PARTIE II : ANALYSE DIAGNOSTIQUE DU PLOF

CHAPITRE 1 : ANALYSE DES FACTEURS INTERNES

1.1. Forces

1.2. Faiblesses

CHAPITRE 2 : ANALYSE DES FACTEURS EXTERNES

2.1. Opportunités

2.2. Menaces

CONCLUSION PARTIELLE

PARTIE III : ANALYSE PROSPECTIVE DU PROJET

CHAPITRE 1 : PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

1.1. Perspectives

1.2. Recommandations

1.3. Bénéficiaires du projet

CHAPITRE 2 : MISE EN ŒUVRE DU PROJET

- 2.1. Outils de planification du projet
- 2.2. Le diagramme de GANTT
- 2.3. Outils de contrôle et d'évaluation

CHAPITRE 3 : PRESENTATION DU COUT ESTIMATIF DE LA COUVERTURE EN PLOF

CONCLUSION PARTIELLE

CONCLUSION GENERALE

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

RESUME

TABLES DES MATIERES

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Circonscriptions Topographiques existantes à Madagascar	11
Tableau 2 : Résultats CIRTOPO pilotes	17
Tableau 3 : Inventaire d'images satellites disponibles	20
Tableau 4 : Comparaison de l'image satellite et de l'orthophoto.....	21
Tableau 5 : Etapes de production du PLOF	46
Tableau 6 : Cadre logique du projet	52
Tableau 7 : Plan d'action du projet.....	54
Tableau 8 : Coût des matériels et équipements modernes des 36 CIRTOPO	58
Tableau 9 : Coût estimatif de couverture en PLOF dans tout Madagascar.....	59

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Organigramme du Service Topographique.....	8
Figure 2 : Extrait du PLOF	14
Figure 3 : Couverture en PLOF	16
Figure 4 : Phase d'élaboration du PLOF	18
Figure 5 : Graphique du budget d'investissement de la DGSF depuis 2008 à 2012	34
Figure 6 : Couverture orthoimagerie aérienne sur le territoire de Madagascar	43
Figure 7 : Diagramme de GANTT.....	56
Figure 8 : Réseau de PERT	57

LISTE DES ABREVIATIONS

BD	Base de Données
BS	Bureau Spécialisé
CF	Certificat Foncier
CCRF	Cellule de Coordination de la Réforme Foncière
CRIF	Centre de Ressources et d'Informations Foncières
CIRDOMA	Circonscription Domaniale
CIRTOPO	Circonscription Topographique
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DAGFD	Direction d'Appui à la Gestion Foncière Décentralisé
DAO	Dessin Assisté par Ordinateur
DGSF	Direction Générale des Services Fonciers
DPE	Domaine Public de l'Etat
DST	Direction des Services Topographiques
DRGFD	Direction de la Réforme et de la Gestion Foncière Décentralisée
FTM	Foibe Taosaritanin'i Madagasikara
GF	Guichet Foncier
GFD	Gestion Foncière Décentralisée
GPS	Global Positioning System
LPF	Lettre de Politique Foncière
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
PNF	Programme National Foncier
SAPLOF	Service d'Appui aux Plans Locaux d'Occupation Foncière
SF	Service Foncier
SIG	Système d'Information Géographique
TF	Titre Foncier
THR	Très Haute Résolution

GLOSSAIRE

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

Couche : terme informatique et géomatique, une couche est constituée par le regroupement d'objets présentant une relation entre eux. C'est une structuration simple des données, au moment de leur acquisition, qui est effectuée par analogie à la superposition manuelle antérieure de calques et destinée à faciliter la gestion ultérieure de ces objets.

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

Géomètre Expert : technicien exerçant une profession libérale qui, en son propre nom et sous sa responsabilité personnelle, effectue les études topographiques et les opérations topographiques foncières notamment: bornage, fixation des limites des biens et de leur consistance, établissement d'un plan régulier, lotissement, évaluation immobilière, expertise judiciaire

Géoréférencement : s'applique à des images informatiques, appelées raster. Son but est d'affecter une référence spatiale, dans une projection géographique donnée, à une image qui n'en a pas.

Guichet Foncier : service administratif communal, compétent pour la gestion de la propriété foncière non titrée et pour la gestion des terrains relevant du domaine communal. Cette gestion concerne notamment la reconnaissance des droits de propriété validée par un certificat foncier ainsi que les mutations y afférentes.

Livre foncier : registre sur lequel sont inscrits, par ordre chronologique, les immeubles, au fur et à mesure de leur immatriculation. A chaque immeuble correspond un compte, dit titre foncier, sur lequel sont enregistrés, de manière chronologique, tous les actes juridiques réels relatifs à a parcelle de terrain immatriculée.

Orthophotographie : Image photographique sur laquelle ont été corrigées les déformations dues au relief du terrain, à l'inclinaison de l'axe de prise de vue et à la distorsion de l'objectif pour la transformer en projection cartographique.

Statuts des terres : Les statuts des terres peuvent conditionner la procédure de sécurisation foncière. En effet, la procédure de traitement d'une demande d'acquisition de terrain dépend du statut juridique de l'immeuble demandé. Les statuts des terres font partie des renseignements que le public demande auprès des Services Fonciers. Les cartes et les plans topographiques de repérage utilisés au niveau du Service Topographique devraient permettre de satisfaire cette demande. La loi n°2005-019 du 17 Octobre 2005¹ répartit les terres situées sur le territoire de la République de Madagascar en :

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

Titre foncier : de manière générale, copie authentique de la page du livre foncier relative à l'immeuble immatriculé, attestant de la propriété au profit du détenteur du titre. A Madagascar le titre foncier est le nom donné au compte spécifique de chaque immeuble dans le livre foncier. Le propriétaire de l'immeuble reçoit un duplicata authentique dudit titre.

¹ Extrait loi n°2005-019, du 17 Octobre 2005

INTRODUCTION

La terre a une valeur culturelle pour les Malagasy et contribue au développement du pays. En effet, la loi sur la propriété foncière à Madagascar a été créée depuis le 09 mars 1896, et après la colonisation depuis 1960. Cependant, peu de terrains sont reconnus par un droit écrit qui est le droit de propriété foncière, concrétisé par le titre foncier, une occupation optimale du sol, une sécurisation foncière assurée.

Depuis quelques années, l'insécurité foncière s'est accrue à Madagascar. Le foncier constitue l'une des principales sources des problèmes socio-économiques dans un pays en développement comme Madagascar c'est pour cela que la plupart des litiges traités par les tribunaux est le domaine du foncier.

Pour y remédier, le Gouvernement malgache, en collaboration avec les Partenaires Techniques et Financiers, ont lancé un vaste programme de réforme foncière en 2005. Cette réforme concerne généralement l'emploi des nouvelles technologies de l'information et de la communication et la modernisation de la gestion foncière.

L'intérêt de la présente étude serait d'améliorer les méthodes de travail des services topographiques en l'occurrence l'emploi du Plan Local d'Occupation Foncière numérique pour satisfaire les usagers et donc de réformer ces services pour atténuer voire éradiquer les problèmes fonciers.

Etant donné la difficulté financière rencontrée par le pays, comment peut-on couvrir le Plan Local d'Occupation Foncière dans tout Madagascar vu que sa conception nécessite une somme considérable.

L'hypothèse à prévoir est de moderniser et renforcer la capacité des services topographiques avec des moyens plus performants et des formations professionnelles adéquates, pour un meilleur service public qui garantit les droits fonciers et de gestion des statuts des terres.

Des investissements énormes ont été faits pour l'acquisition des images aériennes mais leur exploitation n'est pas effective puisque le Plan Local d'Occupation Foncière n'a été lancé que dans quelques Circonscriptions Topographiques et n'a concerné qu'un peu moins d'un tiers du territoire.

Face à la détérioration des archives de jour en jour, la couverture en PLOF dans les CIRTOPO s'avère nécessaire car il constitue un outil de gestion efficace de repérage numérique des parcelles titrées et certifiées. C'est dans ce contexte, que nous avons intitulé notre thème : « **Projet de couverture en Plan Local d'Occupation Foncière dans tout Madagascar** ».

Ce travail sera divisé en trois grandes parties : la première partie portera sur l'analyse de la situation foncière et descriptive du PLOF, la seconde partie parlera de l'analyse diagnostique du PLOF et la dernière partie sera consacrée à l'analyse prospective du projet.

PARTIE I : ANALYSE DE LA SITUATION FONCIERE ET DESCRIPTIVE DU PLOF

Avant d'entamer une analyse diagnostique du PLOF, il convient avant tout de faire un aperçu global du système foncier à Madagascar depuis le temps de la royauté jusqu'à nos jours. Ensuite, on va parler de l'organisation du Service Topographique suivie de la situation actuelle du PLOF.

CHAPITRE 1 : LE SYSTEME FONCIER A MADAGASCAR

1.1. Historique du Foncier

Afin de bien maîtriser le sujet, une analyse de l'historique du foncier du pays nous est indispensable. Depuis la royauté jusqu'à maintenant, le système de gestion foncière n'a cessé de s'évoluer. Cette évolution du secteur foncier à Madagascar est caractérisée par quatre grandes périodes : du temps de la colonisation, depuis l'indépendance, depuis la 1^{ère} Réforme Foncière de 2005² puis de la nouvelle lettre de politique foncière de 2015 à 2030.

1.1.1. Structure juridique

L'évolution du cadre juridique concernant le foncier, ainsi que ses principaux textes, changent suivant le contexte traversé par notre pays.

- Du temps de la colonisation

Le Service Topographique et du cadastre a été institué par la loi du 09 Mars 1896 par la Reine RANAVALONA III sur la propriété foncière dans son article 1^{er} qui stipule que «Le sol du royaume appartient à l'Etat». Ainsi, la terre est présumée appartenir à l'État, qui reconnaît un droit de propriété à ceux qui la mettent en valeur. Cette loi est fondée sur les principes hérités du système domanial et foncier instauré par la colonisation française et inspiré du principe de l'« Acte Torrens ».

En effet, en disposant de la sorte, cette loi du 9 mars 1896 a été la première à faire passer la propriété coutumière ancestrale à un statut de droit moderne avec la constatation officielle et la délivrance d'un titre foncier ayant une valeur probante absolue et impliquant une vérification sérieuse des droits.

- Depuis l'indépendance de Madagascar

A l'avènement de l'Indépendance en 1960, les législateurs malgaches se sont largement inspirés des textes coloniaux. L'Etat Malgache s'est substitué à l'Etat Français dans l'expression de la souveraineté en reprenant le principe de la domanialité des biens non appropriés en vertu des titres réguliers de propriété, la mise en valeur devient ainsi incontournable pour tout mode d'accession à la terre. Un principe selon lequel tous les terrains qui ne sont ni immatriculés ni cadastrés sont présumés appartenir à l'Etat Malagasy.

² Mémoire sur l'amélioration du secteur foncier à Madagascar, en 2014

- A partir de la Réforme en 2005

Un grand basculement avec le passage du principe de domanialité publique à un principe de la Décentralisation de la gestion Foncière a marqué la réforme Foncière de 2005. La loi 2005-019 du 17 octobre 2005 régissant les statuts des terres à Madagascar a entraîné un système de gestion foncière à deux niveaux :

- ❖ Au niveau Déconcentré : Les Services Fonciers assurant la gestion des Domaines publics de l'Etat, des Domaines Privés de l'Etat et des propriétés privées titrées et cadastrées,
- ❖ Au niveau Décentralisé : les Guichets Fonciers Communaux qui assurent la gestion des propriétés privées non titrées ni cadastrées mais faisant l'objet d'occupation par la délivrance des certificats fonciers.

Deux preuves légales de propriété coexistent à Madagascar depuis 2005 : le Titre Foncier et le Certificat Foncier dont les différences résident notamment au niveau de leurs valeurs juridiques et de leurs degrés de sécurisation foncière.

- A partir de la nouvelle Lettre de Politique Foncière de 2015-2030

La présente LPF résulte d'un processus participatif et inclusif, initié par le Ministère d'Etat chargé des Projets Présidentiels de l'Aménagement du Territoire et de l'Equipement. Ce processus a été officiellement lancé le 17 juin 2014 lors d'un atelier organisé sous le haut patronage du Président de la République. Il a été débuté par une large consultation d'acteurs issus de différents secteurs dans le cadre de réunions et d'ateliers tenus aux niveaux de trois provinces et de la capitale. Ces consultations se sont basées sur une synthèse des documents et études réalisées depuis 2005 sur la réforme.

Son principal objectif est de faire du secteur foncier un levier de développement grâce à la sécurisation de la diversité des droits, à une gestion foncière concertée et à la conciliation des besoins actuels et futurs en terre.

Cette politique foncière concerne tout le territoire et définit pour cela des orientations communes aux zones rurales et urbaines. Elle s'appliquera sur la période de 2015 à 2030.

Les orientations portent à la fois sur le foncier rural et le foncier urbain et seront articulées à l'ensemble des politiques sectorielles. Elles impliquent de compléter le dispositif légal relatif à la loi cadre 2005-019. Elles doivent donner lieu à des activités définies et mises en œuvre dans le cadre d'une gouvernance ouverte à tous et transparente.

1.1.2. Cadre institutionnel

Depuis leur création, les Services Fonciers n'ont pas de cadre organisationnel propice puisqu'ils changent de temps en temps de Ministère de rattachement, en l'occurrence, le Ministère de l'Economie en 1960, le Ministère d'Etat à l'Agriculture et au Développement Rural en 1993, le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche en 2004, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation en 2006, la Vice-Primature en charge du Développement et de l'Aménagement du Territoire en 2013, le Ministère d'Etat chargé des Infrastructures, de l'Equipeement et de l'Aménagement du Territoire en 2014.

Le décret n°2015-084 du 12 février 2015 fixant les attributions du Ministre d'Etat chargé des Projets Présidentiels de l'Aménagement du Territoire et de l'Equipeement ainsi que l'organisation générale de son Ministère fait que les Services Fonciers soient rattachés à ce Ministère.

On peut en déduire que le Ministère de rattachement des Services Fonciers varie en fonction des Politiques Générales de l'Etat.

1.2. Le Service Topographique

Le Service Topographique est l'une des institutions assurant la sécurisation foncière à Madagascar. Sa description générale s'avère une nécessité afin de faciliter la compréhension de ce document. C'est l'institution qui est responsable de l'exécution de l'activité de repérage.

1.2.1. Historique et missions

La connaissance de l'historique et des missions du Service Topographique permettra de mieux saisir le sens de ce qui va être développé dans ce travail. En effet, ces deux points donnent des renseignements sur les raisons d'être de l'institution.

1.2.2.1. Historique

Le Service Topographique à Madagascar a été créé par la loi du 9 mars 1896 sur la propriété foncière en son article 4 qui dispose que : « il est institué à Tananarive un Service Topographique, chargé de mesurer les terres et de dresser les plans qui doivent accompagner les titres de propriétés »³.

Ses attributions sont définies par l'arrêté du 2 Juillet 1919 et les plus importantes résident dans l'application de l'Ordonnance N°60-146 du 3 Octobre 1960 relative au régime

³ Revue de Géographie de Madagascar, N°14, janvier-juin 1969, J.P. RAISON (O.R.S.T.O.M)

foncier de l'immatriculation, modifiée et complétée par l'Ordonnance N°74-034 du 10 Décembre 1974 relative à l'immatriculation collective ou Cadastre.

Actuellement, le Service Topographique est rattaché au Ministère d'Etat chargé des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Equipement, et comprend une direction centrale dénommée «Direction des Services Topographiques », ainsi que trente-neuf (39) Circonscriptions Topographiques. La DST est placée sous la Direction Générale des Services Fonciers avec la Direction des Domaines et de la Propriété Foncière ainsi que la Direction de la Reforme et de la Gestion Foncière Décentralisée.

1.2.2.2. Missions

Concernant les travaux fonciers, le Service Topographique est le seul garant de la précision des travaux topographiques fonciers à Madagascar et possède les capacités techniques nécessaires et suffisantes en la matière.

Il a pour principales missions :

- Effectuer toutes délimitations de terrains et les relevés topographiques;
- Moderniser la conservation des plans topographiques;
- Donner un appui technique aux Circonscriptions Topographiques grâce au Service des Interventions et des Méthodes;
- Fiabiliser et élaborer les PLOF sur tout le territoire malgache;
- Mettre en œuvre une opération cadastrale, identifier la zone à la réalisation de ladite opération;
- Elaborer des manuels de procédures pour les travaux topographiques à partager et les faire respecter aux Géomètres Experts de Madagascar;
- Recherche de la nouvelle technique appliquée aux travaux topographiques fonciers;
- Pérenniser les bonnes pratiques et les acquis en matière topographique.

1.2.2. Fonctionnement du Service Topographique

Le fonctionnement désigne ici la façon dont le Service Topographique accomplit ses missions. Il inclut l'organigramme et le partage de travail entre les différents organes de cette administration foncière.

1.2.3.1. Organigramme

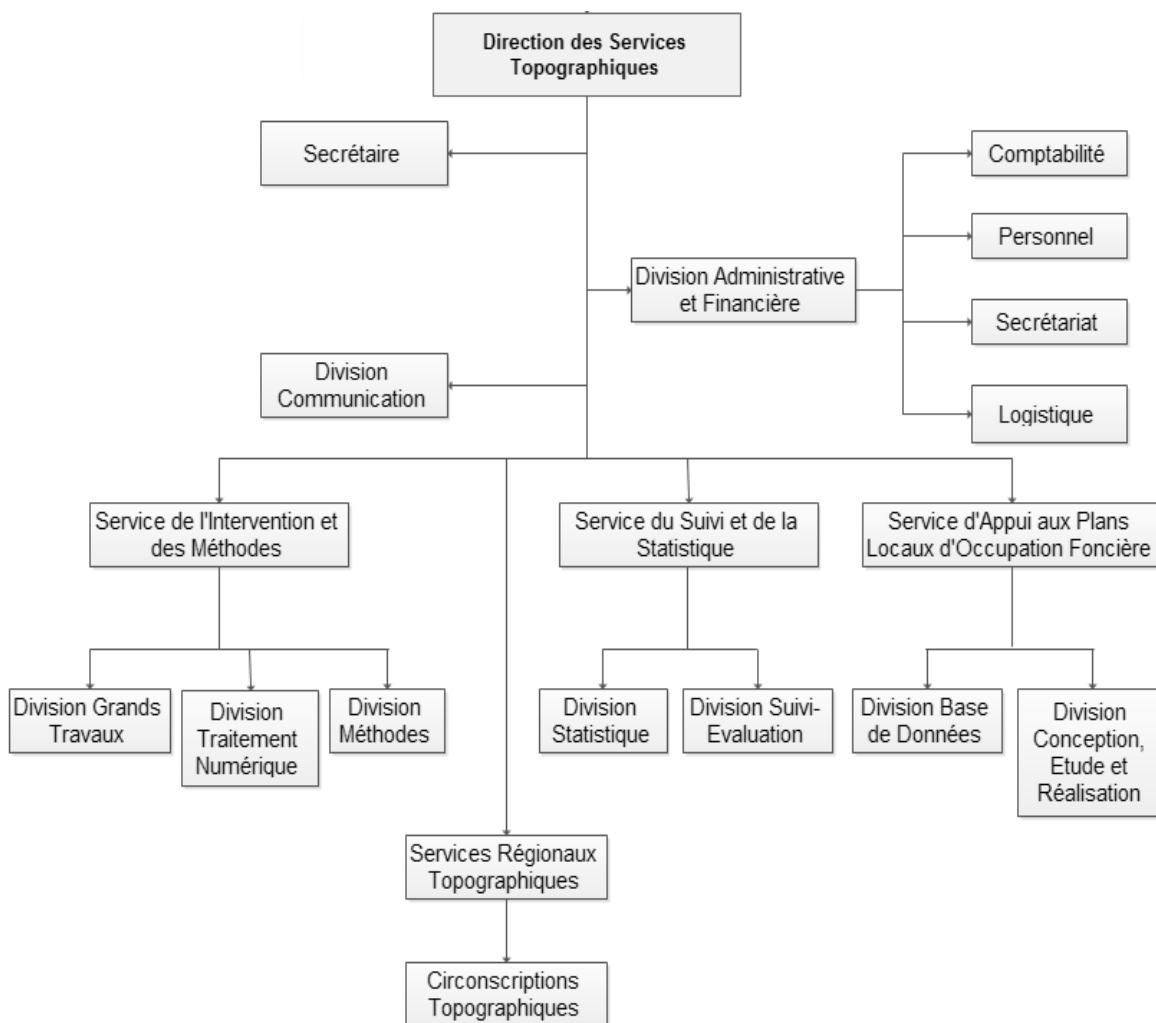
L'organigramme est une représentation schématique des liens fonctionnels, organisationnels et hiérarchiques d'un organisme, d'un programme, etc.

Pour le Service Topographique, il est composé de deux niveaux à savoir :

- le niveau central constitué par la Direction des Services Topographiques (DST) ;
- le niveau régional où l'on trouve les Services Topographiques Régionaux (SRT) ; et les Circonscriptions Topographiques (CIRTOPO).

Le graphique ci-après donne la présentation schématique de cette structure à deux niveaux.

Figure 1 : Organigramme du Service Topographique



Source : Direction des Services Topographiques

1.2.3.2. Rôles et attributions des différents services

Le Service Topographique se décompose en deux niveaux à savoir : le niveau central et le niveau régional.

a) Le niveau central

Le niveau central est l'organe de pilotage de l'ensemble des Services Topographiques. Il recherche les nouvelles méthodologies appliquées aux travaux topographiques par rapport aux nouvelles technologies. Le service central comprend :

- **Le Service des Interventions et des Méthodes (SIM)**

Il est chargé de l'intervention technique en prêtant son concours à toutes les unités de la direction des services topographiques, la mise à disposition des documents de base nécessaires à la confection des différents plans (PLOF, plans cadastraux, plans individuels, orthophoto, ...) ; de la gestion informatisée des informations foncières, la recherche de nouvelles méthodologies appliquées aux travaux topographiques par rapport aux nouvelles technologies et assure le suivi, l'orientation et le contrôle de l'exécution des activités des unités excentriques,...

- **Le Service Statistique et du Suivi-Evaluation (SSSE)**

Ce service est chargé de : l'exploitation des données des rapports des activités des unités et du suivi des résultats obtenus, l'élaboration du Plan de Travail Annuel, la répartition des ressources humaines en fonction des besoins des Circonscriptions Topographiques et le contrôle des compatibilités des bureaux de la conservation topographique.

- **Le Service d'Appui aux Plans Locaux d'Occupation Foncière (SAPLOF)**

Ce service est chargé de : concevoir le manuel de procédure du PLOF, appuyer les Services Fonciers déconcentrés dans l'élaboration et la fiabilisation de leurs PLOF (renforts dans l'élaboration de PLOF fiable, appui conseils dans l'établissement du Protocole d'accord entre la CIRTOPO et les Communes ou les organismes d'appui, suivi/contrôle du projet d'élaboration de PLOF fiable, etc.), former les Agents du Service Foncier déconcentré et décentralisé en collaboration avec le SIM, CCRF, DAGFD, etc.; contrôler la qualité des PLOF élaborés, constituer la base de données PLOF National à partir de la base de données PLOF remis par les Bureaux Spécialisés Topo.

b) Le niveau régional

Le niveau régional comprend les services qui sont en contact direct avec les usagers du Service Topographique. Il est composé de vingt-deux (22) Services Régionaux Topographiques et trente-neuf (39) Circonscriptions Topographiques.

Les Services Topographiques aux niveaux régionaux sont composés de :

- **Le Service Régional Topographique (SRT)**

Ce service assure la coordination des actions de ses unités, de surveiller l'exécution des programmes des travaux au niveau des circonscriptions, d'appuyer l'établissement des PLOF en collaboration avec la Région et d'assister à l'élaboration des travaux cadastraux.

- **La Circonscription Topographique (CIRTOPO)**

La CIRTOPO est chargée : de la conservation et mise à jour des documents topographiques (archivage, contrôle et mis à jour des dossiers, des plans topographiques, des documents cadastraux ainsi que des plans de repérage et PLOF), de l'échange d'information avec les Guichets Fonciers en vue de la mise à jour des PLOF, de la délivrance et reproduction des documents topographiques et l'exécution des travaux topographiques fonciers avec la perception des frais y afférents.

Le tableau suivant représente les CIRTOPO existantes à Madagascar :

Tableau 1 : Circonscriptions Topographiques existantes à Madagascar

Circonscriptions Topographiques	Nombre de Titres	Couverture en image	Effectifs du personnel
Tana Ville	70395	Oui	26
Ambohidratrimo-Ankazobe	33200	Oui	21
Tana Atsimondrano-Andramasina	18535	Oui	22
Tana Avaradrano-Anjozorobe	20000	Oui	21
Manjakandriana	26130	Non	10
Antsirabe	29841	Oui	16
Ambatolampy	15700	Oui	9
Ambovombe	682	Non	4
Miarinarivo	10000	Oui	10
Arivonimamo	25000	Oui	9
Tsiroanomandidy	7000	Non	11
Ambatondrazaka	11700	Non	9
Moramanga	9000	Non	7
Toamasina	19000	Oui	11
Vatomandry	2500	Oui	6
Ihosalotra	1050	Non	7
Fenerive Est	12253	Oui	9
Maroantsetra	3450	Non	3
Antsiranana	27100	Oui	9
Nosy Be	4300	Oui	4
Ambanja	2800	Oui	5
Ambilobe	3700	Oui	3
Antalaha	11300	Non	7
Sambava	11000	Non	6
Maintirano	800	Non	2
Maevatanana	6500	Non	5
Mahajanga	20100	Oui	12
Antsohihy	4600	Non	6

Circonscriptions Topographiques	Nombre de Titres	Couverture en image	Effectifs du personnel
Mandritsara	5600	Non	4
Morondava	4500	Oui	6
Fianarantsoa	59970	Oui	8
Ambositra	12000	Oui	10
Fandriana	15600	Non	6
Mananjary	14500	Oui	7
Manakara	7500	Oui	6
Farafangana	5988	Oui	6
Toliara	40000	Non	7
Tolagnaro	5200	Oui	6

Sources : PNF, Service Statistique et du Suivi-Evaluation au niveau DST en 2013

La Circonscription Topographique d'Avaradrano est divisée en deux, celle d'Avaradrano et d'Anjozorobe. Mais cette CIRTOPO d'Anjozorobe, nouvellement créée n'est pas encore très opérationnelle vu l'absence des données. Dans notre étude, on utilise les données issues des trente-huit CIRTOPO auparavant.

1.2.3.3. Les services fournis aux usagers

En tant qu'administration publique, le Service Topographique est chargé de rendre aux usagers les différents types de services ci-après :

- La reproduction du plan qui consiste à produire une copie conforme d'un plan topographique d'une propriété foncière ;
- La délivrance de l'origine de propriété constituée par des renseignements recueillis lors des travaux de délimitation d'ensemble, d'enquête parcellaire et de bornage dans le cadre d'une immatriculation collective ;
- Le traitement des dossiers de bornage ;
- Le repérage de la propriété foncière qui consiste à situer convenablement une propriété foncière.

CHAPITRE 2 : SITUATION ACTUELLE DU PLOF

2.1. Généralités du PLOF

2.1.1. Contexte

Les nouvelles orientations de la politique foncière engagent un processus de décentralisation de la gestion foncière. A ce titre, deux niveaux de gestion foncière se réalisent d'une manière parallèle et complémentaire :

- L'administration foncière est chargée de garantir la propriété privée titrée par le biais des Services Fonciers régionaux,
- Les communes se voient confier la responsabilité de la gestion de la propriété privée non titrée, par le biais de Guichets Fonciers communaux ou intercommunaux.

Le Plan Local d'Occupation Foncière est conçu pour devenir l'outil permettant la mise en cohérence de ces deux systèmes. Il représente cartographiquement l'ensemble des statuts fonciers. Il constitue l'outil de base et commun des services déconcentrés et décentralisés. Les statuts fonciers numérisés sont superposés à un fond image (satellitaire ou orthophoto) rectifié et géo référencé qui permet de caller les plans fonciers par le service déconcentré et de délimiter les parcelles foncières du Guichet Foncier.

Dans un objectif du déploiement des Plans Locaux d'Occupation Foncière à l'échelle nationale, la Cellule de Coordination de la Réforme Foncière se doit d'identifier les outils les mieux adaptés au besoin de la sécurisation et de gestion foncière.

Les démarches initiales de l'élaboration des PLOF par l'externalisation de leur élaboration entravaient l'appropriation des administrations foncières qui devraient être les premiers bénéficiaires de cet outil au même titre que les communes contribuent tous à la remise en question de la fiabilité et de la qualité des PLOF.

2.1.2. Définitions

2.1.2.1. Définition juridique

D'après le projet de loi N°2006-031 du 24 novembre 2006 dans son article 4 sur la propriété privée non titrée énonce que « Le plan local d'occupation foncière est un outil d'informations cartographiques qui permet de suivre l'évolution des situations domaniales et foncières des parcelles, affectées d'un identifiant spécifique, situées sur le territoire de la collectivité décentralisée de base ».

2.1.2.2. Définition générale

Le PLOF est une carte des statuts juridiques de la terre qui détermine les espaces de compétence du Guichet Foncier communal. C'est un plan évolutif à grande échelle, géoréférencé suivant le système de projection Laborde avec une base de données géographique associée à une base de données alphanumérique fournissant une information sur les ayant droits.

De plus, c'est un document unique qui contient les informations provenant des communes et des Services Fonciers. Il devrait être mis à jour par le Guichet Foncier et les services régionaux de la propriété foncière. C'est un plan topographique foncier numérique pour le repérage de différentes parcelles objet de droits fonciers.

La figure ci-dessous montre un extrait de l'orthoimage à 50cm de résolution issue de la photographie aérienne dans la Circonscription Topographique d'Antsirabe avec des limites parcellaires digitalisées pour le PLOF :

Figure 2 : Extrait du PLOF



Source : Circonscription Topographique d'Antsirabe, Février 2015

Le logiciel PLOF est implanté sur la plateforme bureautique de SIG créé par ESRI (Environmental Systems Research Institute). Le principe d'utilisation de chaque module nécessite la connaissance de l'environnement du logiciel ArcGIS.

2.1.3. Situation actuelle du PLOF

Depuis la réforme foncière en 2005, la réalisation du PLOF n'a concerné qu'un tiers du territoire national. Les fonds images utilisés ont été principalement des photographies aériennes d'une meilleure résolution. Mais dans certaines régions, le PLOF a été réalisé sans Fond Image, ceci n'est qu'une alternative de secours.

D'après le tableau concernant le listing des Circonscriptions Topographiques existantes à Madagascar, vingt-trois d'entre elles sont dotées de l'orthophoto mais la phase de finalisation du PLOF dans ces CIRTOPO n'est pas encore achevée.

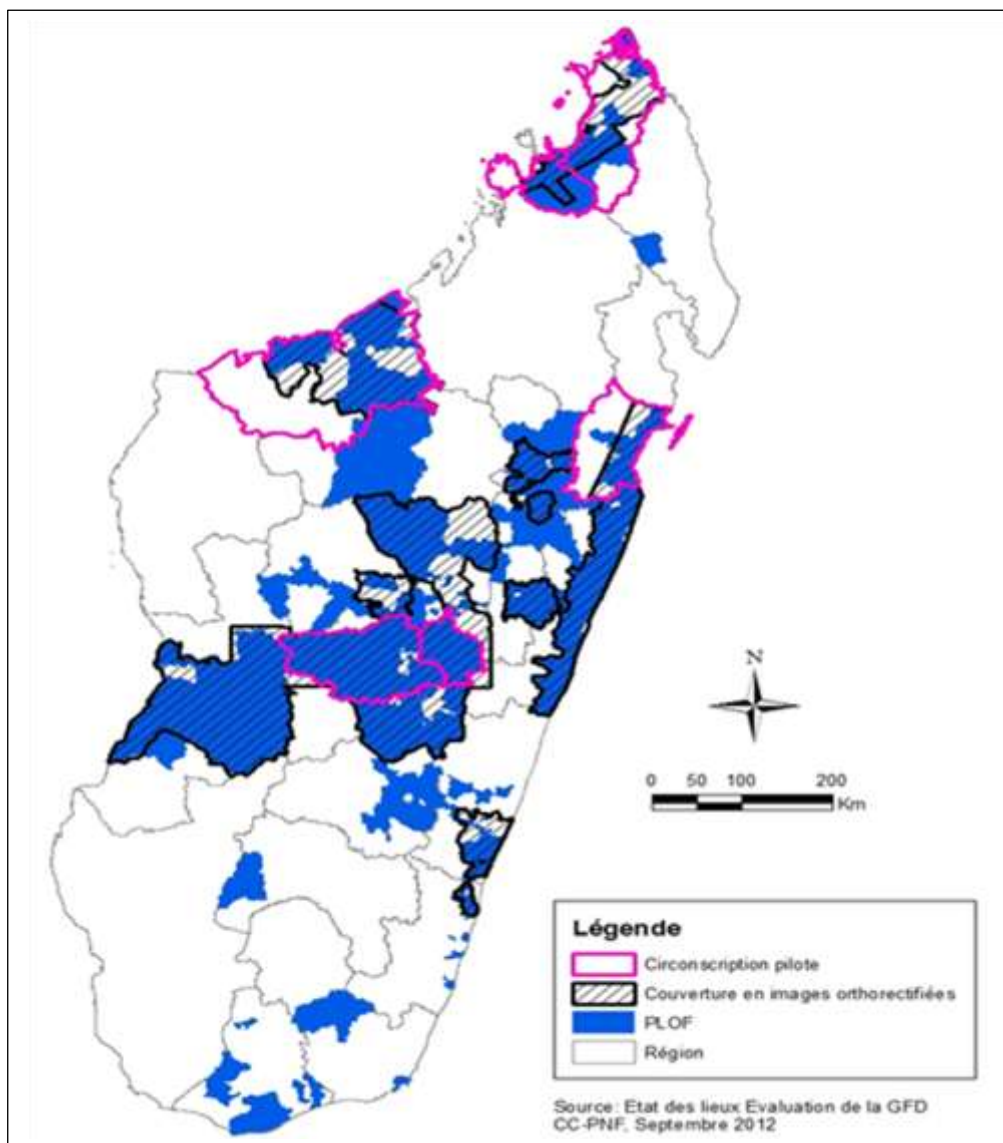
La plupart des PLOF rencontre un certain nombre de difficultés d'application comme l'incomplétude et l'imprécision d'une « couche titre ». La mauvaise qualité des PLOF produits a été due au manque de compétence des prestataires et aux problèmes relatifs aux documents topographiques (plans vétustes, plans non actualisés, plans inexploitable).

De ce fait, une nouvelle méthodologie a été élaborée afin d'améliorer la qualité du PLOF à savoir la modernisation de système d'archivage, la réfection et la vectorisation des plans de repérage, la mise en place du service SAPLOF au sein de la DST pour constituer la Base de Données SIG et contrôler la fiabilité du PLOF.

Le PLOF est utilisé comme repérage numérique dans certaines CIRTOPO et l'image orthophoto est exploitée comme extrait du plan de repérage pour les plans individuels.

La figure suivante montre la couverture géographique du PLOF sur tout le territoire national :

Figure 3 : Couverture en PLOF



Source : Etats des lieux Evaluation de la GFD et CC-PNF, Septembre 2012

Le tableau suivant résume les résultats provisoires des six CIRTOPO pilotes utilisant le PLOF comme repérage numérique :

Tableau 2 : Résultats CIRTOPO pilotes

CIRTOPO	Volume Total	Plans Recensés	% Couche Fiabilise	Financement	Durée
Antsirabe	29841	23873	80	PGDI	10 Mois
Ambatolampy	15700	12560	90	PGDI	10 Mois
Mahajanga	20100	16080	70	PGDI/C2D	12 Mois
Fénérive-Est	12253	9802	60	PGDI/C2D	12 Mois
Antsiranana	27100	21680	50	C2D	12 Mois
Ambanja	2800	2240	20	C2D	12 Mois

Source : Document PNF

2.2. Informations et utilités du PLOF

2.2.1. Informations reportées sur le PLOF

Le PLOF est un système d'information constitué de trois niveaux d'informations :

- Niveau 1 : Le fond image

C'est la phase d'acquisition des images Orthophoto ou images satellites à très haute résolution pour faciliter l'exploitation du plan.

- Niveau 2 : PLOF initial

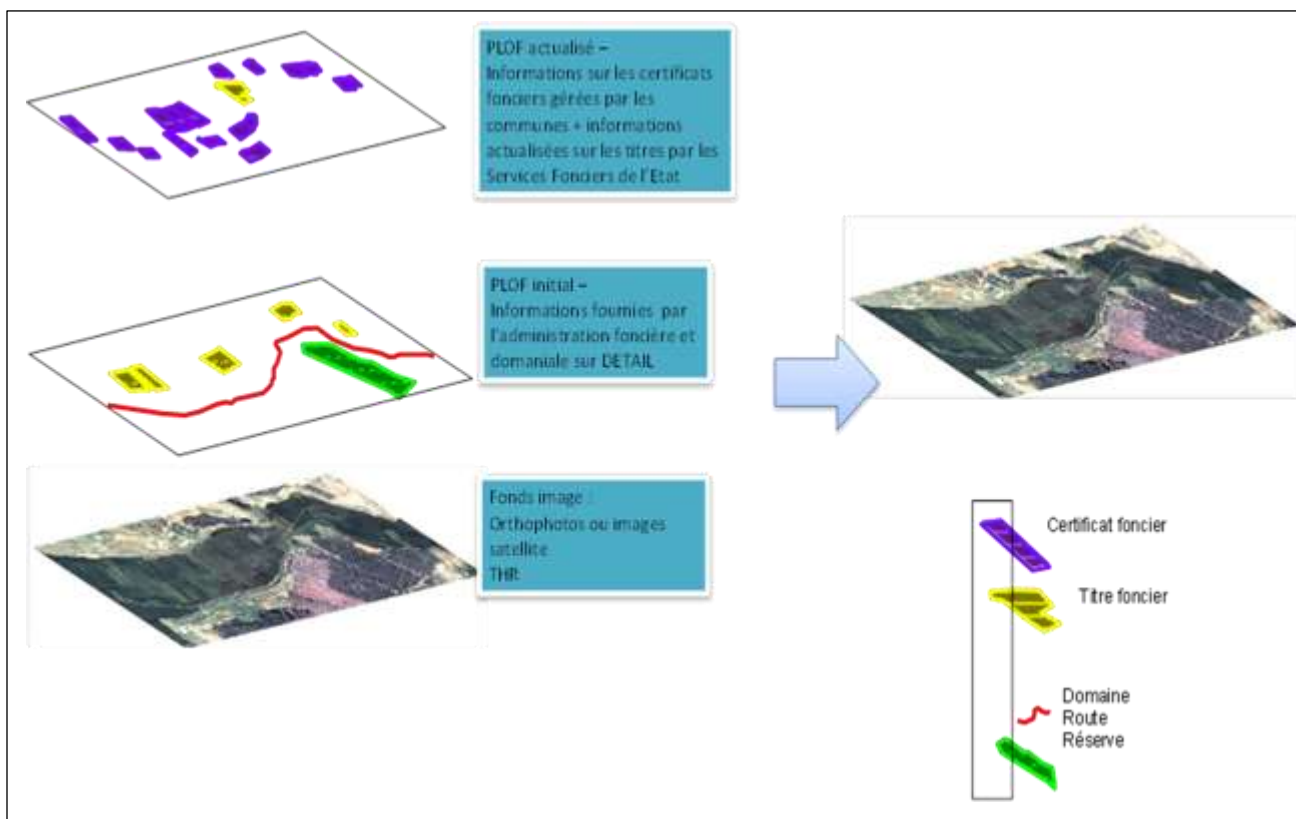
C'est la phase de constitution : report sur le fond image des droits et demandes de droits fonciers écrits et conservés par l'administration foncière et report des dépendances du domaine public. Le PLOF initial est constitué de la couche titre, du fond image, de la couche du domaine public et de la couche des terrains à statut spécifique.

- Niveau 3 : PLOF actualisé

C'est la phase de gestion et de mise à jour permanente des données provenant soit des Guichets Fonciers communaux et/ou du CRIF en matière de certificats fonciers, soit de l'administration foncière en matière de titres fonciers.

La figure suivante résume les différentes phases d'élaboration du PLOF

Figure 4 : Phase d'élaboration du PLOF



Source : PNF

THR : Très Haute Résolution

2.2.2. Finalités et utilités

Dans sa conception, le PLOF constitue un outil clé de mise en œuvre de la réforme foncière engagée par Madagascar et permet d'éviter les superpositions entre la propriété privée titrée et la propriété privée non titrée. Son importance est justifiée par les finalités ci-après :

- Il constitue un plan de base pour différents usages : fiscalité locale, aménagement du territoire, adressage,...
- C'est un nouveau plan de repérage numérique avec des statuts juridiques de la terre et sert de support aux échanges d'informations foncières entre l'administration et les Guichets Fonciers communaux,
- Le PLOF est une carte des statuts juridiques de la terre qui détermine les espaces de compétence du Guichet Foncier communal,

- Le PLOF représente les dépendances du domaine public et met en évidence les droits fonciers écrits tels qu'ils sont conservés par les administrations foncière et domaniale (titres fonciers, terrains à statut spécifique,...),
- Les informations contenues dans un PLOF évoluent par la délivrance de nouveaux certificats et de titres fonciers mais peuvent également évoluer par l'amélioration progressive des données initiales.

2.2.3. Inventaire des fonds images disponibles pour le PLOF

Il est nécessaire de disposer d'un meilleur fond image cartographique, à la fois en terme de résolution et de précision pour obtenir un PLOF d'une bonne qualité. Il existe deux méthodes pour l'acquisition de ce fond image pour l'élaboration du PLOF : image aérienne et image satellite.

2.2.3.1. L'image orthophoto

L'orthophotographie est une photographie aérienne qui a fait l'objet d'un balayage numérique de haute résolution; qui a été corrigée géométriquement et redressée par rapport au sol afin d'éliminer les imprécisions occasionnées par l'inclinaison de la caméra au moment de la prise de vue et en raison de la déformation de l'image causée par le relief.

Le fait d'utiliser des orthophoto comme base cartographique est un aspect fondamental pour l'amarrage dans un système Laborde des éléments fonciers lors de toutes les phases successives d'acquisition des informations.

2.2.3.2. L'image satellite

La télédétection est la technique qui, par l'acquisition d'images, permet d'obtenir de l'information sur la surface de la Terre sans contact direct avec celle-ci. Elle englobe tout le processus qui consiste à capter et à enregistrer l'énergie d'un rayonnement électromagnétique émis ou réfléchi, à traiter et à analyser l'information, et ensuite, mettre en application cette information.

Une bonne partie du territoire national est déjà couverte d'images satellites mais la fréquence de revisite de chaque portion du territoire ne semble pas très élevée. Il apparaît nécessaire de commander spécifiquement de nouvelles acquisitions sur certaines régions de Madagascar.

Le tableau suivant résume les satellites couvrant le territoire national avec ses particularités :

Tableau 3 : Inventaire d'images satellites disponibles

Satellite d'observation THR	Année de lancement	Résolution panchromatique au nadir	Résolution multispectrale au nadir	Précision de géolocalisation	Images brutes
Spot 5	2002	2.5 m	10 m	10 à 30 m	
Spot 6 et 7	2012-2014	1.5 m	6 m	10 m	141
Pléiades	2011-2012	70 cm	2.80 m	4.5 m	143
Quickbird	2001	60 cm	2.40 m	23 m	348
Worldview-1	2007	50 cm	-	5 m	359
GeoEye-1	2008	41 cm	1.65 m	5 m	107
Worldview-2	2009	50 cm	2 m	5 m	407
Worldview-3	2014	31 cm	1.24 m	3.5 m	21

Source : Enquête

On constate d'après ce tableau que les images panchromatiques (noir et blanc) Spot 5, sont disponibles sur tout le territoire national, mais à une résolution de **2.5 m**. Ce qui ne permet pas de distinguer les limites entre parcelles et la précision de géolocalisation. Il apparaît indispensable d'utiliser des images à résolution centimétrique pour établir le PLOF.

Ensuite, les images des satellites Pléiades, Quickbird et Worldview-1 sont déconseillées pour le projet de couverture en image car les résolutions associées aux produits sont jugées trop faibles pour la photo-interprétation de limites parcellaires ; ce qui semble incompatible avec le projet de couverture en PLOF.

2.2.3.3. Etudes comparatives de ces deux fonds images

Le tableau suivant montre l'étude comparative de l'orthophoto et l'image satellite :

Tableau 4 : Comparaison de l'image satellite et de l'orthophoto

	Orthophoto	Image satellite
Méthodologie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deux PVA de la zone à étudier pour contrôler les images, ▪ Rectification géométrique des prises de vue, ▪ Obtention de mosaïques numériques géoréférencées dans un Système de coordonnées, ▪ Stéréopréparation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Délimitation de la zone d'étude, ▪ Envoi des coordonnées de la zone pour la commande et l'acquisition des images, ▪ Réalisation de rectification, ▪ Géoréférencement
Résolution maximum	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilité d'avoir une précision inférieure à 10 cm de pixel 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Précision disponible sur le marché international inférieur à 60cm et 1m de pixel.
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Format numérique, ▪ Gain de temps, ▪ Enrichissement progressif et mise à jour facile de l'information géographique, ▪ Haute résolution, ▪ Prix abordable dans une zone de très grande superficie. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Format numérique, ▪ Vision globale qui permet une observation de la terre très étendue, ▪ Mise à jour régulière.
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Difficulté d'identification des objets pour l'interprétation, ▪ Fichiers de stockage de taille importante, ▪ Faible couverture, ▪ Nécessité de données secondaires; ▪ Longue durée d'acquisition. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque de finesse des détails observables, ▪ Limité par la présence de nuages dans certaines zones, ▪ Couverture unique prédéfinie.

Sources : Auteur et enquête auprès des prestataires

Malgré la longue durée d'acquisition, l'orthophoto est le mieux utilisé pour la réalisation du PLOF parce qu'elle permet de produire une image à haute résolution à un prix qui varie en fonction de la surface voulue.

2.2.4. Rôles des Services Fonciers dans la gestion du PLOF

2.2.4.1. Échange d'informations entre les services et Guichets Fonciers

La fréquence des échanges varie selon les contextes et selon le dispositif du Guichet Foncier. Une date de référence doit être systématiquement mentionnée sur les versions successives du PLOF. Le Guichet Foncier communal et le CRIF sont les premiers responsables de la conservation des données portant sur la propriété privée non titrée, sous formats papiers et numériques. Néanmoins, pour une meilleure sécurisation des données, l'administration foncière peut conserver des données.

Suivant l'article 19 de la loi n°2006-031, «toutes inscriptions et modifications effectuées sur les documents du Service Administratif de la Collectivité Décentralisée de base doivent être communiquées aux Services Fonciers déconcentrés de l'Etat pour mise en concordance de l'information foncière, selon des modalités qui seront fixées par décret ». C'est-à-dire, les Services Fonciers déconcentrés et les Services Fonciers décentralisés doivent s'échanger des données pour la mise à jour des documents de repérage des terrains titrés ou certifiés. Cet échange vise à éviter les chevauchements entre les zones de compétence des deux niveaux de gestion foncière.

2.2.4.2. Transformation du certificat foncier en titre foncier

La conservation des droits et charges sur les terrains immatriculés exige qu'on doive reporter sur un document topographique de repérage toutes les propriétés foncières titrées; ensuite, introduire dans la couche titre les coordonnées délimitant la parcelle pour en former une parcelle titrée pour les certificats transformés en titre.

Il en est de même pour les transformations des titres cadastrales en titres fonciers à numériser dans la couche titre. Ainsi, le service des domaines doit communiquer au Service Topographique tous les dossiers des terrains faisant l'objet de titrage foncier. C'est-à-dire, le service des domaines joue un rôle de donneur d'informations pour la mise à jour des documents de repérage.

2.2.4.3. Sauvegarde des informations

Les agents des Services Fonciers ont pour rôle d'intégrer les dernières et nouvelles informations dans la base de données du Service Foncier pendant la période d'échange et en même temps remplacer entièrement les anciennes informations afin d'éviter des confusions.

Par ailleurs, si on enregistre seulement sans avoir effacé les anciennes données, le volume des données du PLOF augmente.

CONCLUSION PARTIELLE

Au vue de l'informatisation des données foncières et dans le cadre de la mise en œuvre de la politique foncière à Madagascar, la Direction des Services Topographiques cherche à intensifier et harmoniser les activités des Circonscriptions Topographiques en utilisant des nouvelles méthodes comme le Plan Local d'Occupation Foncière.

Quelques CIRTOPO ont déjà un PLOF mais la qualité en précision laisse à désirer.

Un document de fiabilisation du PLOF a été élaboré et des opérations pilotes ont été lancées. Cette approche de fiabilisation est matérialisée dans la nouvelle Lettre de Politique Foncière et sera mise sur tout le territoire.

PARTIE II : ANALYSE DIAGNOSTIQUE DU PLOF

Après la représentation de l'organisation du système foncier à Madagascar et de la situation actuelle du PLOF, cette partie concerne l'analyse diagnostique du Plan Local d'Occupation Foncière.

Elle contient deux chapitres :

- Analyse des facteurs internes,
- Analyse des facteurs externes.

CHAPITRE 1 : ANALYSE DES FACTEURS INTERNES

Compte tenu du constat de lourdeur et des coûts élevés de la procédure administrative, de la vétusté des matériels et documents fonciers, ainsi que la récurrence des litiges fonciers, le gouvernement malagasy s'est engagé à inverser cette tendance par le truchement d'une réforme foncière généralisée.

1.1. Forces

1.1.1. Sur la réforme foncière de 2005

Suite à la réforme foncière de 2005 sur le processus de décentralisation, tous les acteurs du foncier (centraux, déconcentrés et décentralisés) ont bénéficié un plan national de formations aux métiers du foncier. Les formations concernent la topographie, le système d'information géographique, le droit foncier, la médiation foncière et la gestion des conflits fonciers⁴.

1.1.1.1. Au niveau des services décentralisés et déconcentrés

La mise en place de ce nouveau système d'information apporte des innovations techniques au niveau des administrations foncières déconcentrées et décentralisées.

Le PLOF est un outil de prise de décision au niveau des Communes (demande et mise à jour des certificats, fiscalité, plan d'aménagement, gestion nouvelle aire protégée,...) et les Services Fonciers (demande, mise à jour des parcelles titrées et plans).

Afin de répondre à la forte demande en documents garantissant la sécurité foncière, le PLOF est installé comme étant un outil de gestion foncière au niveau des Guichets Fonciers communaux. Il devient actuellement l'enjeu de l'amélioration des travaux en matière foncière et son emploi est incontournable pour le futur échange d'informations entre le GF et le SF.

La mise en place du service SAPLOF au niveau de la Direction des Services Topographiques suite à la validation de la nouvelle méthodologie d'amélioration de la qualité du PLOF, ce service veille à l'application du PLOF et recadre l'internalisation de l'élaboration de celui-ci.

De ce fait, l'élaboration du PLOF est placée sous la responsabilité directe des services topographiques qui peuvent déléguer la réalisation à d'autres entités, sous leur supervision. La

⁴ Lettre de Politique Foncière Art. 46, en 2005,

CIRTOPO valide officiellement le PLOF avant de remettre ce dernier à la disposition des communes concernées.

Les Services Fonciers et les Collectivités Territoriales Décentralisés sont deux organisations administratives différentes, mais ils sont à la charge d'une même mission de sécurisation foncière et d'une gestion foncière au service des usagers.

La relation hiérarchique n'existe pas entre ces entités. Seule une relation de tutelle existe entre État et CTD par le Contrôle de légalité des actes administratifs de la Commune par le District. Par analogie, on a institué cette relation entre SF et GF.

En effet le Bureau Spécialisé va assurer le contrôle de la régularité des opérations de certification foncière. Pour converger les missions de la CIRTOPO et GF, il a fallût alors créer des relations de travail cadrées par des liens juridiques dus à la signature de protocole d'accord. Ce protocole d'accord a été établi et a pour objet d'une part, de rendre effective la mise à jour des PLOF des Guichets Fonciers et des plans de repérage au niveau des Services Topographiques, et de rendre effectifs les échanges d'informations entre ces deux entités d'autres part.

Dans l'article 2 de ce protocole d'accord, les deux parties s'engagent à :

- Se réunir périodiquement afin de faciliter les collaborations entre les deux entités,
- Fixer au préalable la fréquence et les modalités d'échange d'information,
- Faciliter et procéder périodiquement aux échanges des données pour la mise à jour des PLOF et des plans de repérage,
- Utiliser le même format pour l'échange des données,
- Utiliser le récepteur GPS de même projection pour chaque Guichet Foncier.

1.1.1.2. Sur les plans technique et matériel

L'utilisation du PLOF comme un document de repérage numérique et d'inscription des demandes requiert la dématérialisation des documents et plans topographiques fonciers papiers afin de passer à l'informatisation de leur conservation. Ceci améliore les méthodes de travail des agents au niveau de cette administration afin de satisfaire les usagers.

Certaines failles ont été constatées sur la qualité et la complémentarité des informations du PLOF utilisé par les Guichets Fonciers communaux et qui ont été établies par les

prestataires. Ainsi, les responsables de la mise en œuvre du PLOF ont décidé d'entreprendre une nouvelle méthodologie afin d'améliorer la qualité du PLOF.

Ce système d'information est basé sur des plans et des logiciels de gestion de l'information foncière : l'acquisition d'images de haute résolution sur 116.000 km², soit un cinquième de la superficie nationale, la numérisation totale ou partielle des informations foncières dans vingt-trois CIRTOPO, et la couverture en Plans Locaux d'Occupation Foncière constituent les innovations clés de la réforme.

Au point de vue technique, le Service Topographique s'engage d'une part à :

- Renforcer les capacités techniques des agents et des acteurs communaux avec la collaboration du Bureau spécialisé responsable des Guichets Fonciers au niveau de sa circonscription notamment sur l'utilisation et la manipulation du PLOF avec ou sans orthophoto,
- Faciliter les échanges d'information sur le PLOF et communiquer au Guichet Foncier les titres fonciers établis selon les modalités et la périodicité convenues entre les deux parties.

D'autre part, au sein de la Commune, le GF facilite les échanges d'informations sur le PLOF et communique aux Services Fonciers les certificats fonciers établis selon les modalités et la périodicité convenus entre les SF et GF. Mais en cas de doute, le GF consulte au préalable les SF avant la délivrance du CF.

1.1.2. Sur la nouvelle LPF de 2015 à 2030

La nouvelle LPF foncière s'inscrit en accord avec les principes de dignité humaine, de non-discrimination, d'équité et justice, d'égalité des sexes, de consultation et participation, de redevabilité, de l'Etat de droit, de décentralisation et déconcentration effectives, ainsi que de caractère éminemment public de la sécurisation foncière.

Cette Politique Foncière repose sur cinq orientations stratégiques :

- Sécuriser les droits dans leur diversité

Ceci a pour objectif de reconnaître la diversité des droits fonciers et de leur fournir une protection légale.

- Gérer et planifier de façon concertée les usages du foncier

C'est dans son axe que définit l'établissement progressif des Plans Locaux d'Occupation Foncière sur tout le territoire national. Pour l'élaboration des PLOF, il s'agira d'obtenir dans la

mesure du possible des images de haute précision et de poursuivre la numérisation des données disponibles.

- Faciliter l'accès et la valorisation du foncier urbain et rural

Cette orientation a pour objectif de satisfaire les besoins en terres pour le renforcement ou le développement d'activités à dimension socio-économiques et environnementales. Elle se base sur une gestion renouvelée du Domaine Privé de l'Etat et sur l'accès à la terre au sein de zones dédiées permis par une nouvelle loi sur les statuts spécifiques. Ces terres seront immatriculées et délimitées dans le PLOF.

- Améliorer et mettre en synergie la décentralisation et la déconcentration de la gestion foncière

Elle a pour objectif d'offrir des services accessibles à tous les citoyens sur l'ensemble du territoire, urbain et rural. Elle prône pour cela la promotion de la décentralisation de la gestion foncière, accompagnée par la déconcentration, pour fournir un service de proximité de qualité.

C'est dans ce sens que le PLOF sera valorisé pour le recensement des parcelles, et l'amélioration des bases de données fiscales. Il contribuera à l'élaboration et à l'actualisation des plans, schémas et autres documents d'orientations pour le développement du territoire.

- S'engager sur la transparence et la redevabilité

Cette dernière orientation a pour objectif d'améliorer le service public à tous les acteurs concernés par le foncier. Des mécanismes de prévention seront conçus et opérationnalisés. Il s'agira d'appliquer des standards de services et d'informer les usagers sur les délais d'exécution et les frais de services. Les informations à caractère public comme les certificats de situation juridique et les PLOF seront publiées. En cas de problème, l'accès à des recours pour les usagers sera facilité⁵.

⁵ Tiré dans la nouvelle lettre Politique Foncière de 2015 à 2030, en Août 2015

1.2. Faiblesses

1.2.1. Sur le plan humain

On constate une insuffisance de l'effectif du personnel au sein des services topographiques et une maie répartition géographique de celui-ci. Certaines CIRTOPO sont presque sous administrées. En plus, le vieillissement de celui-ci est incontournable faute de relève. Par conséquent, ces problèmes pourraient entraver à la mise en place du PLOF.

A côté de ces problèmes, le manque de compétence des AGF est dû en partie par l'inexistence du profil pour le recrutement ceux-ci au niveau des Communes. Cela peut s'expliquer par le fait que ce profil n'est pas déterminé par la loi. Par ailleurs, des sondages révèlent que la plupart de ces AGF n'est pas des topographes de spécialité. Ce n'est que pendant l'exercice de leur fonction qu'ils apprennent les bases en topographie. Cette situation peut entraîner de nouveaux litiges fonciers et plusieurs Guichets Fonciers ont été fermés.

En ce qui concerne la dématérialisation des Services Fonciers, elle change les méthodes classiques de travail des agents au niveau de ces services. Il est indéniable de constater que seuls ceux qui connaissent le métier peuvent maîtriser les données numérisées, sinon il y aura des risques de perte de données et les données numérisées ne seront pas fiables à 100%. Or, certains d'entre eux ne sont pas capables à manipuler l'informatique, donc ils consultent à nouveau les paperasses (plans de repérage, livres fonciers,...).

Les responsabilités du Maire en tant que premier responsable du Guichet Foncier ne sont pas cadrées ni règlementées. Ce qui entraîne des dérives et des abus de toutes sortes qui s'empirent à cause de l'absence du contrôle de légalité de ce représentant de l'Etat au niveau local d'une part, et de l'insuffisance des contrôles de régularité des procédures de certification confiées aux Services Fonciers Déconcentrés d'autre part.

1.2.2. Sur le plan organisationnel

Sur le plan géographique, les Services Fonciers déconcentrés restent éloignés de la population car sur les 119 Districts, trente-neuf seulement sont concernés. Par ailleurs, on a envisagé au départ de mettre un service de proximité à la population en installant des Guichets Fonciers. Pourtant, cette proximité est loin d'être atteinte car si l'on compte 1549 communes, seulement 471 Guichets Fonciers sont installés. De 2006 à 2013, 96 000 certificats fonciers ont été édités par ces Guichets Fonciers Décentralisés opérationnels.

L'inexistence de collaboration entre les SF et GF est caractérisée par le défaut d'échanges d'information entre eux sur le PLOF. Cette situation entraîne des risques de

superpositions des titres fonciers délivrés par les Services Fonciers et des certificats fonciers délivrés par les Guichets Fonciers.

Les Centres de Ressources et d'Informations Foncières ont été créés pour pallier au déficit d'informatisation et pour servir de relais dans l'échange d'informations entre les services déconcentrés et décentralisés. Ils sont fortement fragilisés par le manque de financement. Les CRIF sont pris en charge par la commune dans laquelle ils sont implantés et ce, en facturant le service de numérisation et d'édition des certificats fonciers.

Trente-huit bureaux spécialisés ont été créés pour accompagner et suivre les communes dans la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée, ainsi que pour assurer l'effectivité de l'échange d'informations et la mise à jour des PLOF. Malgré ces dispositifs, l'échange d'informations a rarement été fait faute de volonté des parties concernées. Or, cela empêche la mise à jour des PLOF.

La plupart des Services Fonciers déconcentrés n'est pas impliquée dans l'élaboration du PLOF et ne bénéficie même pas des matériels et d'équipements informatiques ou autres dotations pour la mise en œuvre de la modernisation de ces services. Dans ce cas, le PLOF ne couvre pas toutes les Circonscriptions Topographiques, ce qui provoque un déséquilibre régional de la gestion foncière.

Du côté de l'approbation et de la gestion des terres, l'autorité souveraine de l'État a été départagée aux CTD. En ce qui concerne l'exécution des travaux sur terrain, le métier du géomètre topographe est aussi départagé aux AGF. La descente sur terrain effectuée par ces agents génère des débats entre techniciens, car la personne habilitée à effectuer ce genre d'opération devra être assermentée et avoir de l'expérience en la matière⁶.

1.2.3. Sur le plan technique

Les problèmes relatifs aux documents topographiques (plans vétustes, plans non actualisés, plans inexploitable) ont également contribué à l'imperfection des PLOF.

La majorité des PLOF initiaux élaborés ont été jugés incomplets et en manque de précision. En outre, l'utilisation des documents de repérage très variés a compliqué l'élaboration de ces PLOF initiaux. Il en est ainsi pour la différence d'échelle cartographique entre plans topographiques et PLOF qui est également une source de cette imprécision⁷.

⁶ Loi n°2011-005 instituant l'Ordre des géomètres experts à Madagascar, Art. 02 et 03

⁷ Rapport d'activité du PNF, Septembre 2012, p 16

En effet, lors de la mise en œuvre du PLOF, les opérateurs ont évoqué l'absence de certains Titres Fonciers. Ces TF existent réellement, mais sont oubliés lors de la mise à jour des plans de repérage. Il y a des décalages d'ordre métrique pour les limites des terrains si l'on superpose les plans de repérage topographique avec le PLOF.

Mais d'après un rapport d'évaluation de la réforme foncière à Madagascar, les PLOF sont généralement de mauvaise qualité (des couches d'informations sur titres fonciers et les cadastres sont incomplètes, imprécises et non actualisées, due en partie au manque de compétence des prestataires qui les ont élaborés).

La numérisation a permis la création du PLOF et la copie des livres fonciers. La gestion informatique des bases de données foncières a été conçue pour faciliter la gestion des procédures et l'archivage. Dans la pratique, cette gestion informatique connaît plusieurs difficultés : l'acquisition et l'actualisation des compétences, le financement de l'entretien et de la maintenance du matériel, le changement des pratiques, la volonté de la transparence. Compte tenu de ces contraintes, le recours à l'informatique ne peut pas être ni systématique ni obligatoire et doit donner lieu à des alternatives.

CHAPITRE 2 : ANALYSE DES FACTEURS EXTERNES

2.1. Opportunités

2.1.1. Sur le plan organisationnel

Puisque les Services Fonciers n'ont pas été impliqués au départ dans l'élaboration des PLOF, on a constaté des défaillances dans leur mise en œuvre. Ainsi, ils ont donné des recommandations qu'ils doivent être impliqués dans la conception et l'amélioration de la décentralisation de la gestion foncière. Ils participent également à la validation des PLOF.

Le PLOF est un outil de prise de décision des différents secteurs liés au foncier notamment le Service Régional de l'Aménagement du Territoire (coordonnées pour les permis de construire, coordonnées pour les transactions de morcellement), la Direction Régionale de l'Environnement et des Forêts ; Mines (gestion des permis miniers),...

2.1.2. Sur le plan technique

Les PLOF sont prévus pour remplacer progressivement les fonds de repérage de la propriété foncière. Des investissements conséquents ont été engagés pour la production de ces documents (acquisition d'ortho-photographies, scannage, calage et vectorisation de plans).

Afin d'améliorer la qualité des PLOF, la DGSF, en partenariat avec le PNF ont élaboré une méthodologie qui consiste à traiter le repositionnement du TF sur le PLOF⁸. Pour des cas dégradants de calage des données sur les PLOF, une descente sur terrain sera effectuée au compte et aux frais du service (CIRTOPO et GF) et non des usagers.

La poursuite de l'informatisation des Services Fonciers visera un triple objectif. Elle facilitera la sauvegarde et l'archivage des documents fonciers en vue d'une dématérialisation partielle. Elle contribuera à l'amélioration de la gestion des Services Fonciers parce qu'il y aura beaucoup plus de transparence, de rapidité, et de possibilité de suivi des informations. A cet égard, la valeur juridique des documents fonciers numériques sera à déterminer. Enfin, l'informatisation contribuera à la simplification des procédures et éventuellement la réalisation de certains services en ligne.

La poursuite de l'informatisation nécessitera au préalable et de façon continue dans le temps, la disponibilité de compétences, la constitution d'un budget d'entretien du matériel, ainsi que la volonté de transparence et de changement des pratiques.

⁸ Méthodologie d'amélioration de la qualité du PLOF, Réunion entre DGSF, DRGFD, DDPF, DST et PNF du 13 juillet 2012 au « Relais de la Haute Ville » Antananarivo.

2.1.3. Sur le plan juridique

L'Etat a donné un climat favorable permettant à chaque citoyen d'exploiter le sol pourvu que cela aille au sens du développement durable. Pour se faire, la loi du 9 Mars 1896 en matière foncière a été abrogée par la loi 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres.

La loi 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété privée non titrée a porté une innovation en annulant cette propriété d'office publique. Cette loi transcrit le début de l'effectivité de la réforme foncière au sein du territoire national malgache.

De plus, la nouvelle Lettre de Politique Foncière de 2015 à 2030 s'inscrit dans les orientations politiques nationales et internationales précisées par:

- La Constitution malagasy qui met en évidence l'engagement de l'Etat dans la réforme juridique et institutionnelle du foncier : l'Etat assure la facilité d'accès à la propriété foncière à travers des dispositifs juridiques et institutionnels appropriés et d'une gestion transparente des informations foncières,
- Le Programme Général de l'Etat qui vise à asseoir un développement inclusif et durable fondé sur une croissance inclusive pour combattre la pauvreté, la vulnérabilité et la précarité. Son objectif est d'améliorer le climat des investissements et des affaires, de promouvoir les investissements en ciblant des zones prioritaires pour la création et la conservation des Réserves Foncières Touristiques; la maîtrise du développement urbain et la gestion des espaces; de mettre en œuvre la politique foncière et moderniser les Services Fonciers; et de développer la compétence locale à travers la création d'une école nationale de formation des fonctionnaires territoriaux,
- Le Plan National de Développement est mis en œuvre dans le cadre d'une réelle décentralisation effective caractérisée par le transfert effectif de pouvoirs et de ressources conséquentes aux collectivités territoriales décentralisées, la maîtrise du foncier... Ses axes stratégiques mettent l'accent sur les conditions d'exploitation optimale des ressources naturelles ainsi que des atouts physiques des territoires et de leurs contraintes en particulier le foncier,
- Les lois sur la décentralisation qui incitent la décentralisation effective par la responsabilisation de la population dans la gestion des affaires locales, par la création et

le transfert des ressources et des compétences nécessaires, tout en garantissant un dispositif d'appui, de conseil et de contrôle par les instances déconcentrées⁹.

2.2. Menaces

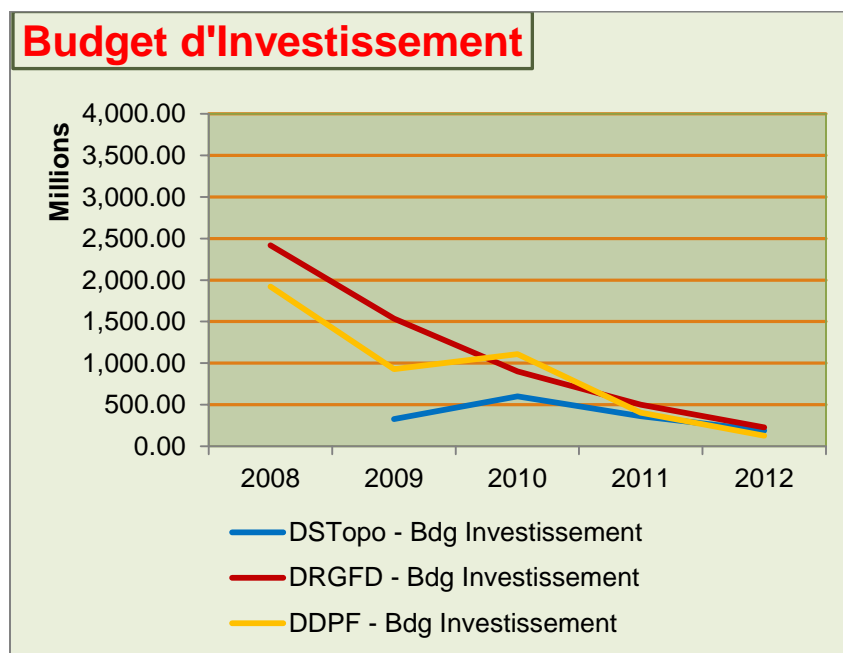
2.2.1. Aspect financier

En 2008, le financement des Guichets Fonciers a été interrompu à cause de la crise politique à Madagascar. Due à la réticence de financement par les bailleurs de fonds, les communes ne peuvent pas prendre en charge le salaire des agents des Guichets Fonciers et les moyens de fonctionnement n'ont pas été entièrement assurés. Par ailleurs, plusieurs activités de Guichets Fonciers ont été suspendues à cause de cette situation.

Face à cette difficulté financière, sans le soutien des bailleurs de fonds, les Services Fonciers ne peuvent pas accomplir véritablement la couverture en PLOF.

La graphique suivante représente le budget d'investissement alloué au sein de la direction générale des Services Fonciers.

Figure 5 : Graphique du budget d'investissement de la DGSF depuis 2008 à 2012



Sources : DGSF et OF, Novembre 2012

⁹ Loi organique n°2014-018, régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celle de la gestion de leurs propres affaires, Loi 2014-020 relative aux ressources des CTD, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.

L'installation du PLOF nécessite un budget d'investissement. Or, cette graphique montre l'évolution dégressive des budgets alloués aux Directions concernées par la mise en œuvre de la Réforme et de la sécurisation foncière depuis 2009 en l'occurrence la Direction des Services Topographiques.

L'absence de dispositif d'autofinancement de la réforme foncière touche en grande partie l'établissement du PLOF car ceci nécessite des financements externes. Cet état de fait, bien que propice lors des phases de lancement, est nuisible sur le long terme puisqu'il crée une situation de dépendance financière qui handicape largement l'autonomie dont a besoin l'entité concernée.

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.

2.2.2. Aspect juridique

L'application de la réforme foncière de 2005 a facilité la procédure d'acquisition des terrains ainsi que la vente de ces terrains à des étrangers. L'obtention du certificat foncier est facile suite à une constatation de la mise en valeur qui ne dépend pas du délai d'occupation et une fois le certificat délivré, le propriétaire peut le vendre directement.

Deux preuves légales de propriété coexistent à Madagascar depuis 2005 : le titre foncier et le certificat foncier. Leur différence réside au niveau de leurs valeurs juridiques et du degré de sécurisation foncière qu'ils produisent. Si le Titre Foncier offre une sécurisation foncière optimale, celle qui est offerte par le Certificat Foncier demeure intermédiaire.

Les actions conduites dans le cadre de la réforme sont en majeure partie portées sur le monde rural. Or, le milieu urbain connaît de nombreux problèmes fonciers qui doivent être traités de façon appropriée pour répondre aux spécificités des modes d'occupation et de jouissance des droits fonciers urbains, pour accompagner d'une manière urgente la croissance urbaine, pour limiter la dégradation de la structure des villes et pour mettre en œuvre une stratégie de gestion et de valorisation des terres urbaines.

Le PLOF n'a pas de valeur juridique ; il demeure un document à caractère informatif.

2.2.3. Aspect organisationnel

Comme la délivrance des certificats fonciers relève de la compétence du Maire, il y a des cas où il profite de son autorité à des fins personnelles en accordant le certificat foncier même s'il constate un vice de procédure.

Depuis quelques temps, il y a des où des terrains titrés ou affectés à un ministère sont occupés illicitement. Et que par la suite, des associations ont apparu pour protéger ces personnes qui s'immiscent sur ces terrains. Cela pourrait déstabiliser le droit de propriété des propriétaires.

CONCLUSION PARTIELLE

Compte tenu de la détérioration des archives au niveau des Circonscriptions Topographiques, il serait mieux d'accélérer le remplacement des anciens documents de repérage par le Plan Local d'Occupation Foncière. C'est-à-dire que le Service Topographique a intérêt à renforcer la migration vers le repérage numérique pour mieux assurer la satisfaction des besoins en matière de repérage.

Le PLOF est un outil de travail au sein des services topographiques et des Guichets Fonciers communaux mais des imperfections ont été constatées.

La qualité des PLOF est mauvaise vu l'absence des nombreux titres fonciers ou parcelles cadastrales. Les versions disponibles au niveau des Services Fonciers ne sont pas à jour faute d'une absence quasi généralisée d'échanges de données entre les Circonscriptions Foncières et les Guichets Fonciers Communaux.

PARTIE III : ANALYSE PROSPECTIVE DU PROJET

Après la présentation de l'analyse descriptive et l'analyse diagnostique du PLOF, cette partie du projet va être structurée en trois chapitres :

- Perspectives et recommandations,
- Mise en œuvre du projet,
- Présentation du coût estimatif de couverture du PLOF.

CHAPITRE 1 : PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

1.1. Perspectives

L'utilisation du PLOF joue un rôle capital pour la gestion foncière et l'amélioration des méthodes de travail au sein des services topographiques et Guichets Fonciers communaux. Si aucune disposition n'est pas prise concernant l'évolution probable des faiblesses et menaces, les perspectives ci-dessous persistent encore.

1.1.1. Aspects technique et financier

Des investissements conséquents ont été engagés pour la production des données (orthophotographie, plans individuels scannés et vectorisés, statuts des terres) afin d'établir et mettre en place le PLOF au sein d'une CIRTOPO et le CRIF. Faute d'exploitation de ces données, ces investissements auront voué à l'échec.

La plupart des CIRTOPO à Madagascar n'utilise pas encore des matériels informatiques et emploie la méthode ancienne comme l'inscription des mentions d'observations en crayon sur les documents de repérage analogique. Les documents topographiques constituent un outil clé dans l'exécution des travaux de repérage. Or, la vétusté des documents et la détérioration des archives sont fréquemment à l'origine des mauvaises qualités du repérage au niveau des CIRTOPO.

La fiabilité du PLOF dépend de la qualité des bases de données topographiques en utilisant des techniques modernes. Si ces problèmes persistent, les documents topographiques continueront à ne plus être exploitables et certaines CIRTOPO finiront par fermer leurs portes s'il n'y aura plus de plans à reproduire et à conserver.

Cette situation favorise la prolifération des litiges fonciers et la perte d'information foncière qui ont un impact majeur sur l'insatisfaction des usagers.

Le budget de fonctionnement et d'investissement alloués aux Services Fonciers n'est pas proportionnel aux tâches qui leur sont affectées pour la couverture effective en PLOF dans tout Madagascar.

1.1.2. Ressources humaines

Le problème de manque de personnel affecte particulièrement les bureaux de la conservation des documents topographiques et cette situation n'a pas permis d'assurer la relève du personnel au niveau des circonscriptions topographiques. Ainsi, l'insuffisance du

personnel ne permettra jamais à la fois de satisfaire les travaux de repérage en vue de répondre aux demandes massives des usagers et de basculer à la modernisation.

Vu la pénurie du personnel, ces agents préfèrent encore la méthode traditionnelle et réfractaire à l'évolution technologique pour établir leur travail. Dans ce cas, il n'y a pas d'évolution de carrière et si ces plans se détériorent, quel est le travail à faire?

Au niveau décentralisé, les litiges fonciers persistent encore si la plupart des agents des Guichets Fonciers ne sont pas des techniciens en matière foncière.

1.1.3. Aspects organisationnel et juridique

Le PLOF est un outil d'information cartographique et de «reconnaissance du droit de propriété sur les terrains non titrés occupés»¹⁰.

Par contre, si le contenu du PLOF est explicité dans la loi N° 2006-031, la procédure d'établissement de celui-ci ne l'est guère. Entre autres, rien ne précise la précision du document, il est juste présenté comme un document graphique et un support d'information. Sa réalisation n'est pas assujettie à des normes et semble exempte de contraintes (pas de publication ni de validation officielle, pas de recours ni de révision après élaboration de la version initiale). Il n'est pas prévu de charte graphique standard ni d'encadrement des étapes de création. Toutefois, la mise à jour par les Services Fonciers de la collectivité responsable en collaboration avec les Services Fonciers territorialement compétents est prévue. Malgré cela, le PLOF n'a pas de valeur juridique et au fil du temps, il demeure un document à caractère informatif.

Mettre en place le Plan Local d'Occupation Foncière sur tout le territoire national. Cet outil de gestion foncière est utilisé seulement dans les six sur trente-neuf CIRTOPO existantes à Madagascar et cette inégalité des répartitions des Services Fonciers est l'une des sources structurelles provoquant le déséquilibre régional de la gestion foncière à Madagascar.

Ainsi, l'amélioration de la performance de cette activité devrait se faire avec une approche systémique.

¹⁰Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété privée non titrée, Art. 05

1.2. Recommandations

La réalisation de ce projet consiste à mettre en place le PLOF comme outil de travail au sein des CIRTOPO afin de remplacer progressivement les plans de repérage analogique en numérique.

Cette méthode est déjà utilisée dans quelques CIRTOPO. Depuis l'adoption de la réforme foncière de 2005, d'autres actions de modernisation du système de repérage ont été réalisées. La situation actuelle des archives topographiques fait que la restauration et réfection de plans topographiques sont des opérations inévitables afin d'assurer la conservation des droits de propriété foncière.

La dématérialisation, désigne la numérisation des documents topographiques fonciers. Elle constitue une étape indispensable dans le processus d'élaboration des Plans Locaux d'Occupation Foncière à travers l'amélioration de l'archivage des documents topographiques fonciers. Elle vise à stopper le processus de dégradation des documents papiers afin de passer à l'informatisation de leur conservation.

Compte tenu de ces différents paramètres, il serait mieux d'accélérer le remplacement des anciens documents de repérage par le PLOF. C'est-à-dire que le Service Topographique a intérêt à renforcer la migration vers le repérage numérique pour mieux assurer la satisfaction des besoins en matière de repérage. Pour ce faire, on doit procéder à la rectification des imperfections qui ont contribué à la réticence des Services Topographiques à utiliser le PLOF comme outil de travail.

L'élaboration de ce projet nécessite la fiabilisation de données topographiques foncières informatisées exploitables et la conservation numérique opérationnelle. Cette fiabilisation consiste à assurer la mise à jour du PLOF et la préservation des informations foncières contenues dans les archives topographiques.

Une collaboration étroite entre les deux services constitués par les CIRTOPO et les GF est nécessaire pour mener à bien cette activité. L'exploitation des résultats des inventaires serviront d'outils pour cibler et quantifier les documents topographiques qui devront faire l'objet de mise à jour. Ensuite, l'exécution des travaux de mise à jour pourra être intégrée dans les programmes d'activités des CIRTOPO. Il est aussi envisageable de réaliser la mise à jour dans le cadre d'une opération spéciale en cherchant des sources de financement.

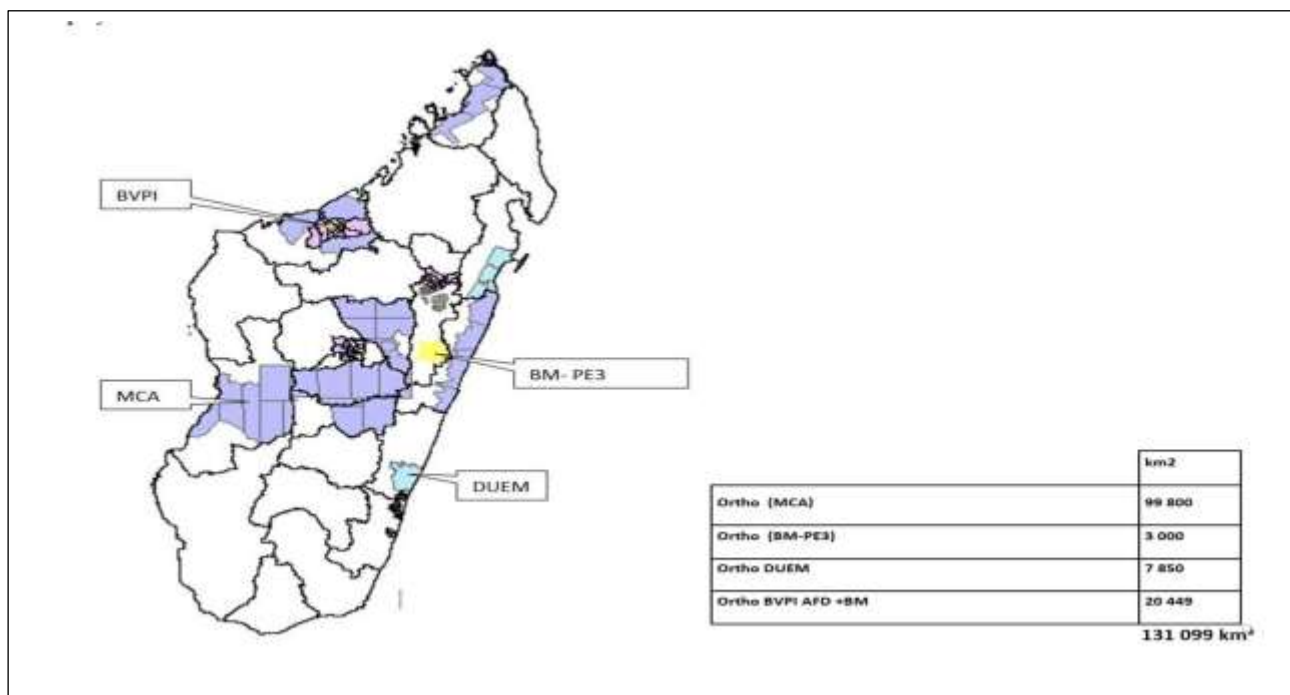
1.2.1. Couverture en fond image

Des images aériennes orthorectifiées sont disponibles depuis les campagnes de collecte de données cartographiques lancées depuis l'année 2007 par différents bailleurs de fonds sur le territoire de Madagascar. Cela représente une superficie de 131 099 km² du territoire soit plus d'un cinquième de la superficie du pays.

D'après le tableau comparatif entre les fonds images, l'utilisation de l'imagerie aérienne est tout à fait adaptée aux besoins de mise en place du PLOF car elle a déjà montré ses preuves sur le territoire national et on peut nettement distinguer les limites parcellaires telles que les diguettes entre rizières.

La figure suivante montre la couverture en fond image des circonscriptions financées par les bailleurs de fonds.

Figure 6 : Couverture orthoimagerie aérienne sur le territoire de Madagascar



Source : Sary Tany, Février 2015

- MCA : Millenium Challenge Account (Bleu gris)
 BM-PE3 : Banque Mondiale – Programme Environnemental phase 3 (Jaune)
 DUEM : Délégation de l’Union Européenne à Madagascar (Bleu turquoise)
 BVPI/ AFD BM : Bassin Versant Périmètre Irrigué (programme) - Agence Française pour le Développement - Banque Mondiale (Mauve)

Il est plus efficient de prioriser la mise en place des PLOF dans les CIRTOPO dans lesquelles la couverture en image orthophoto est déjà établie.

1.2.2. Elaboration d'un texte réglementaire régissant le PLOF

L'exploitation des documents topographiques numériques pourrait contribuer à l'amélioration du repérage de la propriété foncière. Mais l'absence d'un cadre juridique qui va définir et encadrer l'utilisation de ces documents constitue un obstacle majeur.

Quoiqu'il en soit, l'élaboration de ce texte réglementaire régissant le PLOF requiert la participation collatérale des Services Fonciers et des Guichets Fonciers communaux puisqu'ils sont les mieux placés pour connaître les réalités en matière foncière. De ce fait, la qualité et l'appropriation du PLOF doivent être améliorées pour qu'il soit bien exploité au niveau des CIRTOPO.

1.2.3. Présentation du projet de couverture en PLOF

Au début, le PLOF était destiné seulement à être utilisé par les Guichets Fonciers. Mais suite à une amélioration de son qualité, il devient le nouveau plan de repérage numérique géré et utilisé à la fois par les services décentralisés et déconcentrés afin d'éviter les éventuels empiètements des certificats fonciers aux titres fonciers

Pour que l'équilibre régional de la gestion foncière soit effectif, il est recommandé d'utiliser le PLOF dans toutes les CIRTOPO à Madagascar.

Ci-dessous les démarches à faire :

1.2.3.1. Prioriser les Circonscriptions Topographiques avec les Guichets Fonciers

- Fiabiliser des PLOF des guichets fonciers existants

Face aux enjeux de la politique de sécurisation foncière, on doit accorder une importance capitale aux PLOF numériques. En effet, ils sont les garants de la mise en place et du bon fonctionnement des Guichets Fonciers.

Dans cette opération, l'assurance qualité des PLOF repose sur les points suivants :

- l'internalisation de l'élaboration des PLOF au niveau des CIRTOPO impliquant directement les agents de l'administration déconcentrée dans le processus,
- l'utilisation du fond image comme base de référence de la précision des données produites,
- le système d'information géographique des PLOF géoréférencés qui, désormais, les plans individuels et éventuellement les plans cadastraux sur l'image,

- ☑ la possibilité d'insertion des données DAO en format SIG dans les PLOF valorisant ainsi les archives numériques des CIRTOPO et corroborant la note de la DST sur la fourniture des versions numériques des plans individuels et l'appropriation des CIRTOPO de l'outil PLOF,
 - ☑ le recouplement sur terrain pour lever les zones d'ombre relatives à l'incomplétude et à l'imprécision des « couches titres » : plans introuvables, plans muets, plans illisibles.
- Elaborer les PLOF des autres communes

Une fois que la mise en place du PLOF de ces Guichets Fonciers soit finalisée, on pourrait entamer l'installation des autres communes qui ne sont pas encore dotées de PLOF.

1.2.3.2. Elaborer les PLOF des autres Circonscriptions

Prioriser les circonscriptions à fort potentiel de développement économique en concertation avec les autres secteurs (agriculture, aménagement du territoire, aire protégée, sites miniers, etc.).

Pour que la couverture en PLOF soit effective dans tout Madagascar, il est nécessaire d'élaborer les fonds images des quinze CIRTOPO restantes. D'après la base des données au sein du FTM, la superficie totale de ces zones est de 115128 km² environ. Pour obtenir un PLOF de qualité, la chaîne de production doit suivre le processus décrit dans le tableau ci-dessous accompagné de fond image :

Tableau 5 : Etapes de production du PLOF

Etapes	Produits
1. Inventaire	Liste des plans de repérage, des plans individuels et des plans cadastraux (par commune d'une manière exhaustive tous les plans existants)
2. Scannage des plans	Plans scannés sous fichiers Numériques
3. Calage	Plans calés
4. Vectorisation des plans topographiques foncières	Données vecteurs
5. Saisie des informations sur les titres à partir du livre foncier et récupération des informations perdues à partir des dossiers individuels ;	Chaque parcelle est renseignée et les polygones « parcelles » sont liés à la base de données foncière
6. Pointage des anomalies au niveau des données	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liste des titres figurant dans le livre foncier mais non retrouvés au niveau des dossiers individuels de l'archive Topographique ▪ Liste des titres manquants dans le livre foncier mais retrouvés dans les dossiers individuels de l'archive Topographique ▪ Liste des titres manquants dans le plan de repérage mais figurant dans les autres dossiers ▪ Liste des titres marqués dans les plans de repérage mais manquants dans les dossiers
7. Superposition des plans individuels et des plans de repérage sur le fond d'image du PLOF	Concordance des titres au fond image PLOF initial utilisable
8. Complètement sur terrain	PLOF complété

Source : Document PNF

1.2.3.3. Conditions de couverture

- Affectation de ressources humaines qualifiées et équipées

La gestion des ressources humaines peut se définir comme l'ensemble des activités qui visent à disposer à temps, en effectifs suffisants et en permanence, des personnes compétentes et motivées pour effectuer le travail en les mettant en situation de valoriser leurs talents avec un niveau élevé de performance et de qualité, à un coût salarial compatible avec les objectifs économiques, et dans le climat social le plus favorable possible.

Le recrutement devrait se faire par voie de concours pour pouvoir assurer le professionnalisme des recrues. Ces recrues devraient suivre des formations spécifiques correspondantes à leurs fonctions dans des centres de formation adéquate (la topographie, gestion base de données numérique et en SIG).

- Disponibilité d'images de haute résolution

Il existe des images disponibles sur tout le territoire qui peuvent être utilisées comme ortho base. Concernant les images Spot 5 recueillies par la station SEAS-OI avec une résolution de 2.5m, elles ne permettent pas de distinguer les éléments de limite entre parcelles. De ce fait, la disponibilité de l'image de haute résolution pour l'élaboration des PLOF nécessite un financement extérieur.

1.2.3.4. Conditions de réussite

- Mise à jour régulière des PLOF numériques

La mise à jour du PLOF devrait être effectuée uniquement par l'agent de repérage du Service Topographique. Elle se fait à l'aide des données topographiques numériques des propriétés foncières à repérer, et des fichiers vecteurs des certificats fonciers produits par les Guichets Fonciers.

Vis-à-vis des géomètres experts, il importe de consolider l'application de l'obligation de livraison de plans réguliers en version numérique avec une liste de coordonnées rattachées au système de projection officiellement en vigueur. En effet, malgré l'existence d'une note de service imposant cette obligation, celle-ci est différemment appliquée au niveau de chaque circonscription topographique.

Le fond image photographique géoréférencé du PLOF devrait être partagé aux géomètres experts privés afin qu'ils puissent l'utiliser pour le rattachement de leurs levés topographiques au système de coordonnées officiel.

- Effectivité des échanges de données entre les services déconcentrés et décentralisés

En accompagnement au processus de décentralisation, l'articulation des services déconcentrés aux communes sera renforcée et optimisée en termes d'appui-conseil technique, de formation, de suivi et de contrôle de régularité de la procédure de certification.

L'articulation technique, institutionnelle, juridique de la gestion foncière déconcentrée et décentralisée sera renforcée notamment sur la base de l'utilisation plus systématique du Plan Local d'Occupation Foncière.

Dans le cadre de la modernisation du Service Foncier et en vue d'une amélioration de l'exécution de ses tâches, l'informatisation du service à l'instar du logiciel de gestion d'archive topographique est déjà en cours d'élaboration. Au sein des Guichets Fonciers, l'informatique est déjà installée dès la mise en place des Guichets Fonciers et dès l'établissement du PLOF. Ceci rend uniforme la gestion des données foncières entre les services déconcentrés et décentralisés.

L'informatique doit être considérée et restée comme un « simple » outil au service d'une entité quelconque, en l'occurrence, les Services Fonciers et les Guichets Fonciers. Cet outil est nécessaire depuis le commencement des procédures jusqu'à la sortie d'un document foncier quelconque.

Notre étude tient largement compte de cette informatisation. En matière d'échange de données, chaque logiciel doit numériser des données manipulées pour ensuite les stocker en mémoire. Pour que ces logiciels puissent se communiquer entre eux, ils doivent utiliser des formats de données communs. Par exemple, les caractères alphanumériques sont souvent numérisés selon le format standard ASCII.

Pour échanger des fichiers entre ces deux services, il faut donc utiliser un même protocole pour communiquer physiquement les données et utiliser des formats de données compatibles pour que les logiciels sachent interpréter les données transmises.

- Sauvegarde systématique et sécurisée des données numériques

Les données échangées se présentant sous format numérique sur des supports sont enregistrées sur des CD-Rom ou sur disque dur externe. A terme, le réseau internet constitue également un mode de transmission à considérer.

C'est une sécurisation au niveau des données puisque la sauvegarde est une garantie pour la continuité des services. Toutefois, il y a des conditions :

- ☑ Sauvegarde sur supports externes obligatoire;
- ☑ Sauvegarde d'une manière périodique;
- ☑ Sauvegarde dans un autre lieu que celui où se trouve le serveur des données.

Ainsi, la confidentialité des données foncières est très importante face au risque que court le conservateur des Services Fonciers. En outre, les archives sont fragiles et sacrées dans le métier du conservateur, de telle sorte que leur sauvegarde est toujours stricte et seuls les archivistes ainsi que quelques agents ont accès aux archives.

Toutefois, cette informatisation sécurisée n'est rien sans une base de données foncière adéquate. Par conséquent, une bonne restructuration et reconstitution des documents fonciers dans les archives sont nécessaires.

- Mise à jour du PLOF dans les logiciels SIG pour être exploitable avec tout système d'exploitation

Quant à la priorisation de la mise à jour, il faut veiller au respect du traitement des demandes suivant leur ordre de dépôt au niveau de la circonscription topographique.

L'instauration de la gestion électronique de documents permettra de faire le suivi de la mise à jour du PLOF et du traitement des dossiers de repérage. Le Chef de la conservation des documents topographiques est chargé d'assurer la réalisation de ces travaux.

Le SIG permet : de décloisonner les services par l'échange d'information, la consultation et l'édition sur les sites éloignés, de créer un véritable système d'information ouvert et évolutif intégrant des références communes à tous les usagers, la saisie et la mise à jour permanente et unique des données, des procédures rapides d'interrogation et de tri-traitement des données. C'est un système intégrant le partage de données entre utilisateurs dispersés géographiquement et de partager les informations avec des partenaires extérieurs.

1.2.3.5. Mesures d'accompagnement

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet de couverture en PLOF, quelques mesures devraient être accomplies :

- Formation continue et initiale des agents en matière topographique et du SIG,
- Légiférer sur la valeur juridique des données topographiques numériques,
- Renforcement du dispositif de suivi et de contrôle des échanges des données foncières,
- Opérationnalisation de l'outil de suivi : maîtriser l'état d'avancement et l'atteinte des résultats,
- Mise en cohérence des PLOF et du système d'informations foncières.

1.3. Bénéficiaires du projet

1.3.1. Usagers

La procédure d'immatriculation foncière est longue faute de moyens et de méthode de travail moderne. De ce fait, la couverture en PLOF dans toutes les CIRTOPO provoque l'amélioration de la qualité de service rendu par le Service Foncier par un changement de l'approche et par l'adoption d'un nouveau système de gestion foncière et domaniale.

Afin de promouvoir une gestion foncière transparente et efficace, les usagers doivent être informés dans le cadre d'un plan national de vulgarisation et de communication adapté.

L'amélioration des services et le partage des informations sont des mécanismes permettant aux citoyens de s'informer et de contrôler l'application de leurs droits, plus spécifiquement sur le traitement administratif de leur requête.

Au sein de l'administration centrale en charge du Service Foncier, un système interne de compte rendu systématique et de suivi par l'Etat sera développé à partir des bases de données foncières (PLOF, base sur les certificats et les titres délivrés, l'attribution de baux sur des grandes superficies foncières, etc..).

L'échange d'informations entre secteurs sera promu par la publication de ces informations et l'établissement d'outils communs. En particulier, les informations sur les transactions foncières à grande échelle engagées par l'Etat seront rendues publiques.

1.3.2. Services Fonciers et Géomètre Expert

Pour mener à bien les activités au niveau des CIRTOPO, l'utilisation du PLOF rend l'automatisation partielle du contrôle de l'exhaustivité des propriétés titrées.

Dans le PLOF, la transparence de la gestion des documents topographiques est accrue. Pour cela, les Géomètres Experts ont la possibilité de consulter cet outil ainsi que les fichiers numériques des plans individuels existants dans le serveur pour faciliter les préparations des travaux subséquents.

1.3.3. Au niveau des Guichets Fonciers décentralisés

Le PLOF est un outil de gestion d'amélioration de la fiscalité foncière au niveau des CTD. Pourtant, cette amélioration dépend de la clarté de la cartographie de la commune et de la mise à jour régulière des occupations du sol et des droits sur la terre. De ce fait, l'utilisation du PLOF est indispensable pour la gestion foncière décentralisée afin de répondre à la forte demande des documents garantissant la sécurité foncière de leurs détenteurs.

CHAPITRE 2 : MISE EN ŒUVRE DU PROJET

2.1. Outils de planification du projet

2.1.1. Cadre logique

Le cadre logique est un outil de gestion de projet pour s'assurer de la cohérence des projets pour demander de subvention¹¹.

Il permet également de réunir sur un seul document tous les éléments clés d'un projet d'une manière systématique avec la logique de l'intervention.

Il se présente sous forme de matrice ou tableau à double entrée divisé en: logique d'intervention, indicateurs objectivement vérifiables, sources de vérification et hypothèses ou facteurs de risques.

Le tableau ci-après montre le cadre logique du projet de couverture en PLOF dans tout Madagascar.

¹¹ Tiré du document guide pratique d'élaboration d'un cadre logique du Bureau Association Conseil,

Tableau 6 : Cadre logique du projet

	LOGIQUE D'INTERVENTION	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	SOURCES DE VERIFICATION	HYPOTHESES OU FACTEURS DE RISQUE
OBJECTIF GLOBAL	Rendre effective la couverture en PLOF à Madagascar.	Nombre CIRTOPO et GF utilise PLOF	Services Fonciers CCRF	Financement
OBJECTIFS SPECIFIQUES	1. Fiabiliser le PLOF des CIRTOPO doté PLOF	Nombre CIRTOPO utilise PLOF	DGSF	Imagerie ancienne non à jour
	2. Elaborer le PLOF dans les CIRTOPO sans PLOF	Durée traitements dossiers	Services Fonciers	Poste Budgétaire Implication active DST
RESULTATS ATTENDUS	1.1. Service Fonciers et Guichets Fonciers en phase	Nombre SF et GF ouvert dans un District	Services Fonciers CRIF	Capacité en traitement des données des agents
	1.2. Base de données à jour	Fréquence mise à jour	CIRTOPO	Etat des documents fonciers
	2.1. Eléments PLOF complets	Nombre disque PLOF opérationnel	Services Fonciers	Détérioration des documents fonciers
	2.2. Ressources suffisants	Nombre ressources	DST	Poste budgétaire
ACTIVITES	1.1.1. Mettre en place Bureau Spécialisé	Nombre BS implantés	CIRTOPO CRIF	Manque personnel compétent
	1.1.2. Constituer base de données unique PLOF	Taux fiabilité BD implantés	CIRTOPO CRIF	Acquisition matériels Inexistence d'archives sur certaines parcelles
	1.1.3. Mettre en place système de	Nombre de postes en	Rapport d'activité	Standardisation de

	communication	réseau		système d'information (récepteur et émetteur)
	1.2.1. Engager des techniciens en informatiques pour la mise à jour des base de donnés	Horaire des techniciens	Rapport d'activité	Capacité en disque dur de stockage des données
	1.2.2. Compléter régulièrement les Base de donnés	Logiciel utilisé	CIRTOPO	Capacités et effectifs agents
	2.1.1. Faire l'inventaire des statuts des terres	Nombre livres fonciers et plans fonciers fiables	Rapport d'activité des Services Fonciers	Disponibilité des textes sur les livres fonciers détériorés
	2.1.2. Digitaliser les plans topographiques fonciers	Nombre plans numérisés	Services Fonciers Opérateurs	Qualité du Scanner pour contrôle contenance
	2.1.3. Acquérir des images très haute résolution	Taux de couverture en fond image	Prestataires	Financement Résolution fond image
	2.2.1. Installer des logiciels en DAO et en SIG	Nombre ordinateur installés	DST	Performance des ordinateurs
	2.2.2. Doter des matériels et équipements modernes (Station total, GPS, Ordinateur, Imprimante, Scanner, Disque dur externe)	Désignations et nombre des matériels informatiques	DST	Poste Budgétaire
	2.2.3. Former des agents et cadres en SIG et en PLOF	Nombre des ressources humaines formés	Rapport d'activité	Réticence au changement

Source : Auteur

2.1.2. Plan d'action

C'est un plan de description détaillé des différentes étapes du projet. Il indique pour chacune d'entre elles le responsable, le cadre temporel, ainsi que les résultats.

La réalisation du PLOF dans une CIRTOPO dépend de la vectorisation des plans individuels dans cette circonscription. Pour une CIRTOPO à forte demande comme le cas d'Antananarivo Renivohitra (70395 plans titrés), la réalisation du PLOF s'avère très longue qui est de 5 ans environ.

Quant aux CIRTOPO à faible demande en matière de documents fonciers comme la CIRTOPO d'Ambovombe (682 plans individuels)¹², la mise en place du PLOF varie entre deux à trois mois maximum.

Pour l'application de notre projet, il est préférable de prendre le maximum de temps.

Le plan d'action du projet est décrit sur le tableau ci-après :

Tableau 7 : Plan d'action du projet

Actions	Responsables	Début	Date Fin	Résultats
REUNION INITIALE DU PROJET				
PHASE 1				
1.1.1. Mettre en place Bureau Spécialisé	CIRTOPO CRIF	6-04-2016	20-09-2016	Bureau Spécialisé mis en place
1.2.1. Engager des techniciens spécialisés	CIRTOPO	6-04-2016	18-10-2016	Techniciens en informatiques engagés
2.1.1. Faire l'inventaire des statuts des terres	Archiviste Agent de repérage	6-04-2016	4-04-2017	Statuts des terres inventoriés
2.1.3. Acquérir des images très haute résolution	Prestataires	6-04-2015	1-04-2016	Fonds images dotés
2.2.1. Installer des	Techniciens	2-11-2016	21-03-2017	Logiciels achetés

¹² Rapport d'activité de la DST en 2013

logiciels en DAO et en SIG	spécialisés			
2.2.2. Doter matériels et équipements modernes (Ordinateur, Imprimante, Scanner, Station total, GPS, disque dur externe)	DST	6-04-2016	1-11-2016	Matériels et équipements achetés
2.2.3. Former des agents et cadres en SIG et PLOF	Prestataires	19-10-2016	7-03-2017	Agents et cadres formés
REUNION DE REVUE DE LA PHASE 1				
PHASE 2				
1.1.2. Constituer base de données numérique PLOF	Technicien en BD	3-05-2016	28-04-2020	Base de données unique PLOF constitués
1.1.3. Mettre en place système de communication	Technicien en informatique	3-05-2017	19-09-2017	Système de communication mis en place
2.1.2. Digitaliser les plans topographiques fonciers	Technicien Topographe	22-03-2017	19-03-2019	Plans topographiques fonciers vectorisés
REUNION DE REVUE PHASE 2				
1.2.2. Compléter régulièrement les Base de donnés	Technicien en BD	29-04-2020	27-04-2021	Base de donnés complétés

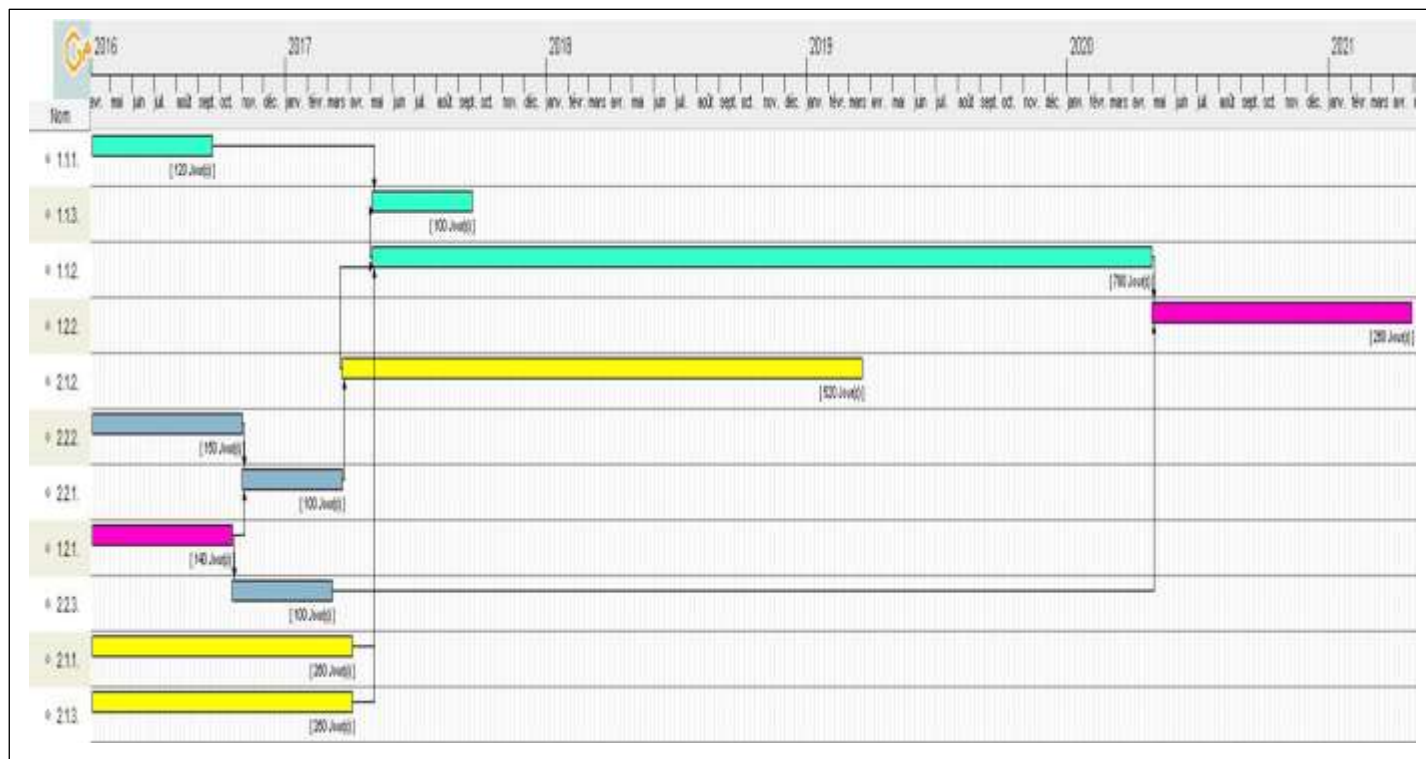
Source : Auteur

2.2. Le diagramme de GANTT

Le diagramme de GANTT permet de planifier le projet et de rendre plus simple le suivi de son avancement.

La figure suivant montre la chronologie de mise en œuvre du projet de couverture en PLOF dans tout Madagascar.

Figure 7 : Diagramme de GANTT



Source : Auteur, établi sur le logiciel GANTTPROJECT 2.7



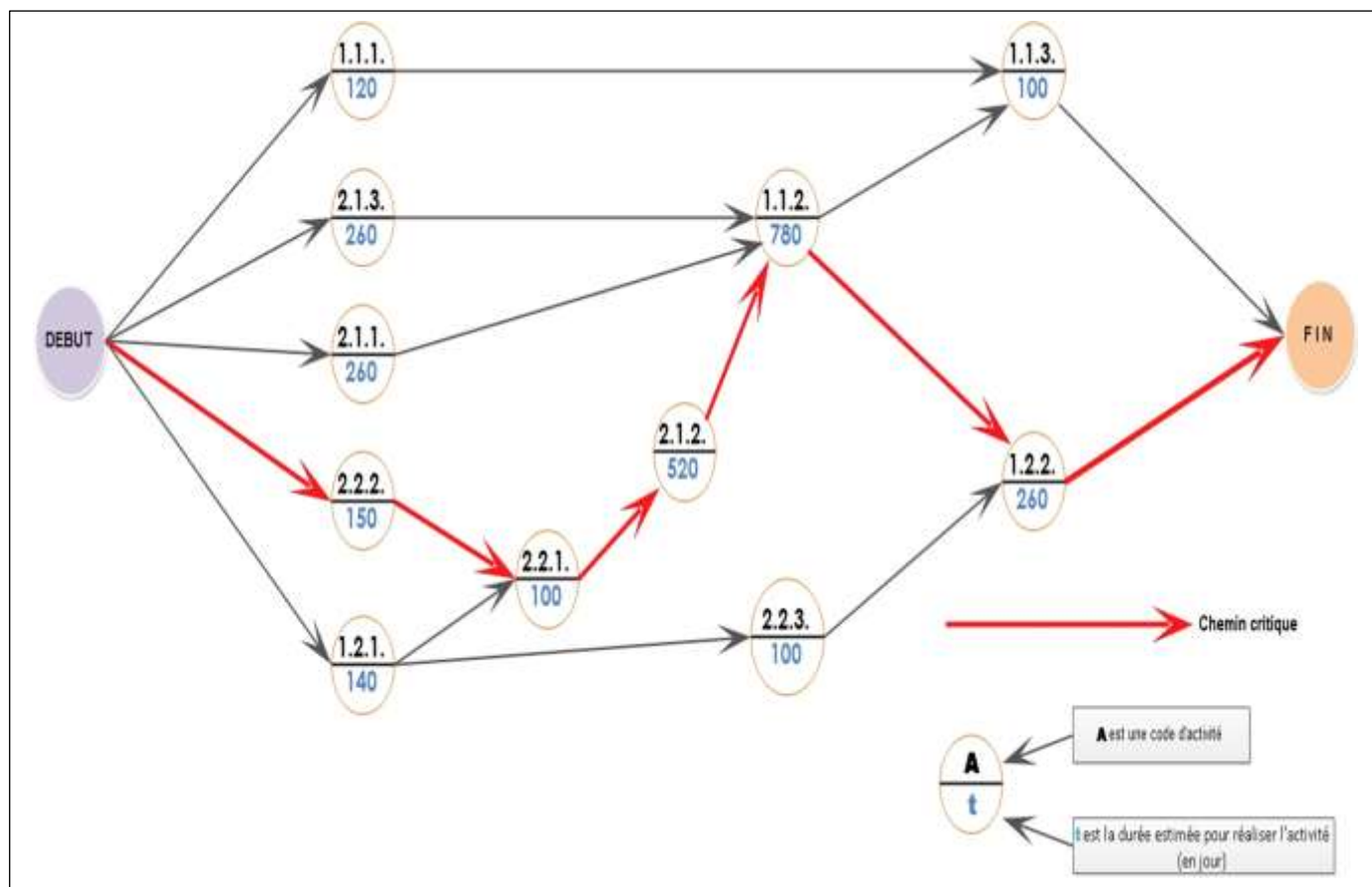
Si l'on ne parle que des plans individuels, ils sont environ **578 494** au niveau national. Si chaque CIRTOPO numérise en moyenne 15 plans par jour, en une année (on adoptera 200 jours ouvrables) pour les 38 CIRTOPO, on arrivera à **114 000** plans numérisés. De ce fait, dans cinq ans, on pourrait imaginer la finalisation de ce projet.

2.3. Outils de contrôle et d'évaluation

Le PERT (Program of Evaluation and Review Technique) ou Technique de Contrôle et d'Evaluation des Programmes est une méthode consistant à mettre en ordre sous forme de réseau plusieurs tâches qui, grâce à leur dépendance et à leur chronologie, concourent toutes à l'obtention d'un produit fini¹³. Il donne des renseignements sur le degré d'incertitude du projet dans les délais souhaités.

La figure suivante montre cette méthode.

Figure 8 : Réseau de PERT



Source : Auteur

¹³ Guide méthodologie du travail en commun: Planifier le projet et organiser le projet, IAAT en 2005

CHAPITRE 3 : PRESENTATION DU COUT ESTIMATIF DE LA COUVERTURE EN PLOF

Dans notre étude, le coût estimatif du projet s'arrête à la somme : **6 259 747 500 Ariary** mais les détails des coûts de l'exécution du projet seront montrés dans les tableaux qui vont précéder.

A noter que ce tableau va montrer les coûts des matériels et équipements des 36 CIRTOPO car la finalisation du PLOF de la CIRTOPO d'Ambatolampy et celle d'Antsirabe est déjà presque achevée (environ 90%).

Tableau 8 : Coût des matériels et équipements modernes des 36 CIRTOPO

Désignation	Unité	Quantité	Prix unitaire	Montant (Ar)
4 Ordinateurs complets	U	144	1 400 000	201 600 000
1 Imprimante	U	36	1 000 000	36 000 000
1 Scanner A3 (800 dpi ¹⁴)	U	36	1 650 000	59 400 000
2 Disques dur externe 1 TO	U	72	500 000	36 000 000
1 Logiciel ArcGis	U	36	3 000 000	108 000 000
1 Station total	U	36	45 000 000	1 620 000 000
2 GPS	U	72	2 800 000	201 600 000
				2 262 600 000

Source : Auteur

Justification

- 4 agents équipés par CIRTOPO (une personne par ordinateur)
- Nombre des Titres Fonciers= **578 494**
- Types d'opérations : Archivage, Inventaire, Numérisation, Complètement terrain, Insertion des données terrains, élaboration des bases des données topographiques.
 - Rendement supérieur par jour : 25scan/scanner et 15vectorisations/opérateur
 - Coût d'exploitation : **1 Plan individuel = 7 500 Ar**
 - Total pour Madagascar = **6 259 747 500 Ar ≈ 1 918 991 \$**¹⁵

¹⁴ dpi : dot per inch (1 inch = 0.0254m) permet de mesurer la résolution d'un écran d'un scanner

¹⁵ Cours de change du 21 Octobre 2015 : 1\$ = 3 262 Ariary

Tableau 9 : Coût estimatif de couverture en PLOF dans tout Madagascar

CIRTOPO	Nombre de Titre	Coût unitaire /plan (Ar)	Montant Total (Ar)	PU matériel	Total opération /CIRTOPO	Durée (jour)
Tanà Ville	70 395	7500	527 962 500	62 850 000	590 812 500	1174
Ambohidratrimo	33 200	7500	249 000 000	62 850 000	311 850 000	554
Tanà Atsimondrano	18 535	7500	139 012 500	62 850 000	201 862 500	309
Tanà Avaradrano	20 000	7500	150 000 000	62 850 000	212 850 000	334
Manjakandriana	26 130	7500	195 975 000	62 850 000	258 825 000	436
Antsirabe	29 841	7500				498
Ambatolampy	15 700	7500				263
Ambovombe	682	7500	5 115 000	62 850 000	67 965 000	12
Arivonimamo	25 000	7500	187 500 000	62 850 000	250 350 000	417
Miarinarivo	10 000	7500	75 000 000	62 850 000	137 850 000	167
Tsiroanomandidy	7 000	7500	52 500 000	62 850 000	115 350 000	117
Moramanga	9 000	7500	67 500 000	62 850 000	130 350 000	150
Ambatondrazaka	11 700	7500	87 750 000	62 850 000	150 600 000	195
Toamasina	19 000	7500	142 500 000	62 850 000	205 350 000	317
Vatomandry	2 500	7500	18 750 000	62 850 000	81 600 000	42
Ihosy	1 050	7500	7 875 000	62 850 000	70 725 000	18
Fénérive-Est	12 253	7500	91 897 500	62 850 000	154 747 500	205
Maroantsetra	3 450	7500	25 875 000	62 850 000	88 725 000	58
Antsiranana	27 100	7500	203 250 000	62 850 000	266 100 000	452
Nosy-be	4 300	7500	32 250 000	62 850 000	95 100 000	72

CIRTOPO	Nombre de Titre	Coût unitaire /plan (Ar)	Montant Total (Ar)	PU matériel	Total opération /CIRTOPO	Durée (jour)
Ambilobe	3 700	7500	27 750 000	62 850 000	90 600 000	62
Ambanja	2 800	7500	21 000 000	62 850 000	83 850 000	47
Antalaha	11 300	7500	84 750 000	62 850 000	147 600 000	189
Sambava	11 000	7500	82 500 000	62 850 000	145 350 000	184
Maintirano	800	7500	6 000 000	62 850 000	68 850 000	14
Maevatanana	6 500	7500	48 750 000	62 850 000	111 600 000	109
Mahajanga	20 100	7500	150 750 000	62 850 000	213 600 000	335
Antsohihy	4 600	7500	34 500 000	62 850 000	97 350 000	77
Mandritsara	5 600	7500	42 000 000	62 850 000	104 850 000	94
Morondava	4 500	7500	33 750 000	62 850 000	96 600 000	75
Fianarantsoa	59 970	7500	449 775 000	62 850 000	512 625 000	1000
Ambositra	12 000	7500	90 000 000	62 850 000	152 850 000	200
Fandriana	15 600	7500	117 000 000	62 850 000	179 850 000	260
Manakara	7 500	7500	56 250 000	62 850 000	119 100 000	125
Mananjary	14 500	7500	108 750 000	62 850 000	171 600 000	242
Farafangana	5 988	7500	44 910 000	62 850 000	107 760 000	100
Toliara	40 000	7500	300 000 000	62 850 000	362 850 000	667
Tolagnaro	5 200	7500	39 000 000	62 850 000	101 850 000	87
TOTAL	578 494		3 997 147 500	2 262 600 000	6 259 747 500	

Source : Auteur

CONCLUSION PARTIELLE

Le repérage sert principalement à identifier et à préciser l'existence d'un empiètement entre les propriétés foncières voisines. Mais vue la détérioration des documents de repérage au sein des CIRTOPO, cela requiert la finalisation et la production du PLOF.

Il est temps de changer les points de vue en considérant le repérage comme la localisation approximative ou la situation relative d'une parcelle. La manque de considération pourrait être à l'origine de l'insatisfaction des certaines demandes de repérage.

Pour une meilleure gestion rationnelle des terres dans le territoire de Madagascar, la mise en place de cette nouvelle méthodologie de couverture en PLOF est indispensable dans toutes les Circonscriptions Topographiques existantes.

CONCLUSION GENERALE

Face à la détérioration et à la déperdition de certains plans de repérage, le Service Topographique oriente une méthode de travail en utilisant le Plan Local d'Occupation Foncière dans toutes les Circonscriptions Topographiques afin d'améliorer le système de repérage et de répondre à la demande massive en sécurisation des droits fonciers.

Des financements extérieurs ont été alloués pour sa mise en place au niveau national, mais vue la crise politique qu'avait traversé le pays, ces financements ont été interrompus.

Des fonds images ont été pris pour l'établissement de cet outil mais la couverture n'est pas suffisante dans tout le territoire. Quelques CIRTOPO utilisent le PLOF actuellement et son extension dans tout Madagascar nécessite des données informatisées exploitables suivies de la conservation numérique à jour et opérationnelle.

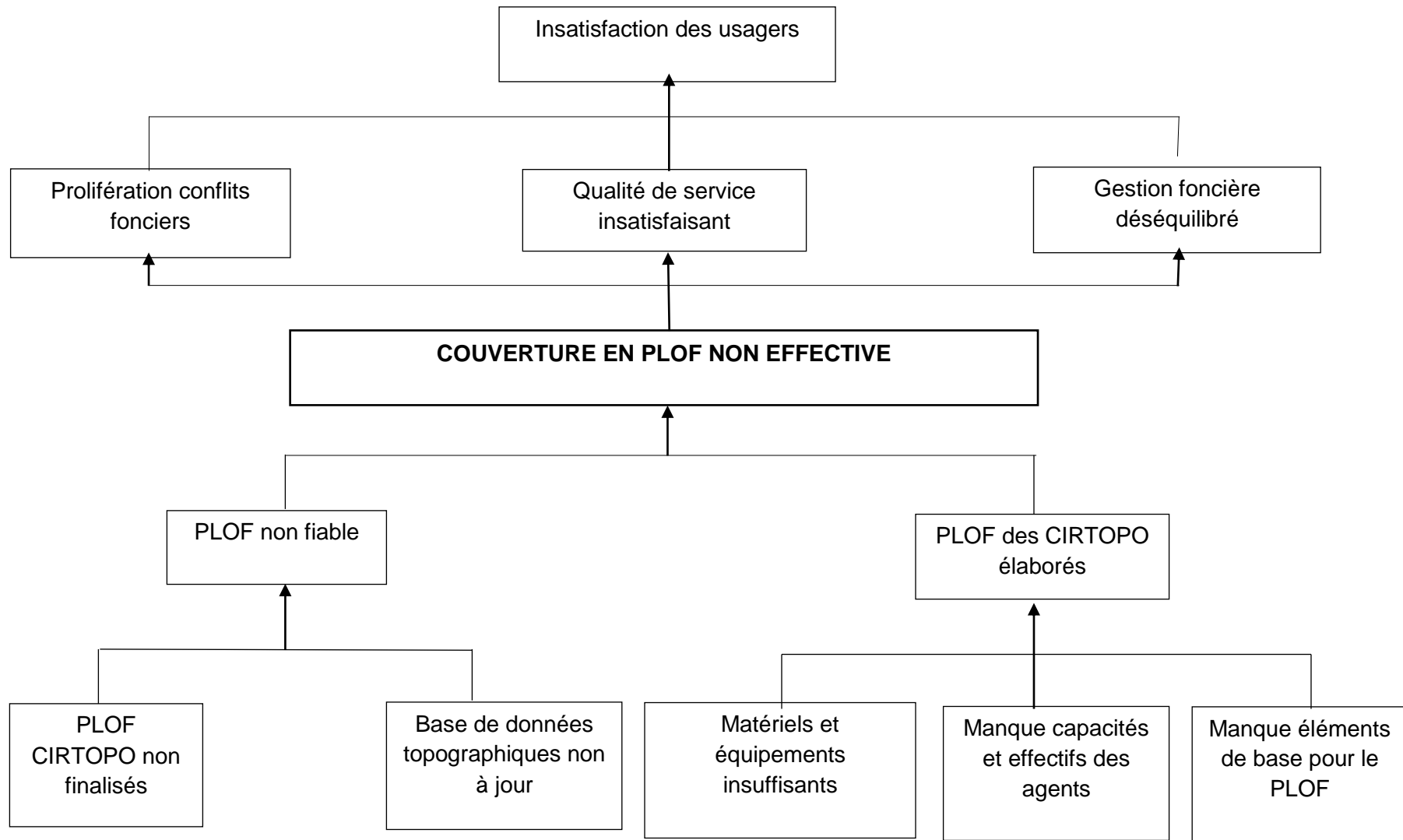
Pour que l'utilisation du PLOF soit effective dans tout le territoire, d'abord, prioriser les Circonscriptions Topographiques à forte demande en matière de documents fonciers en concertation avec les Guichets Fonciers, et ensuite, entamer les autres CIRTOPO.

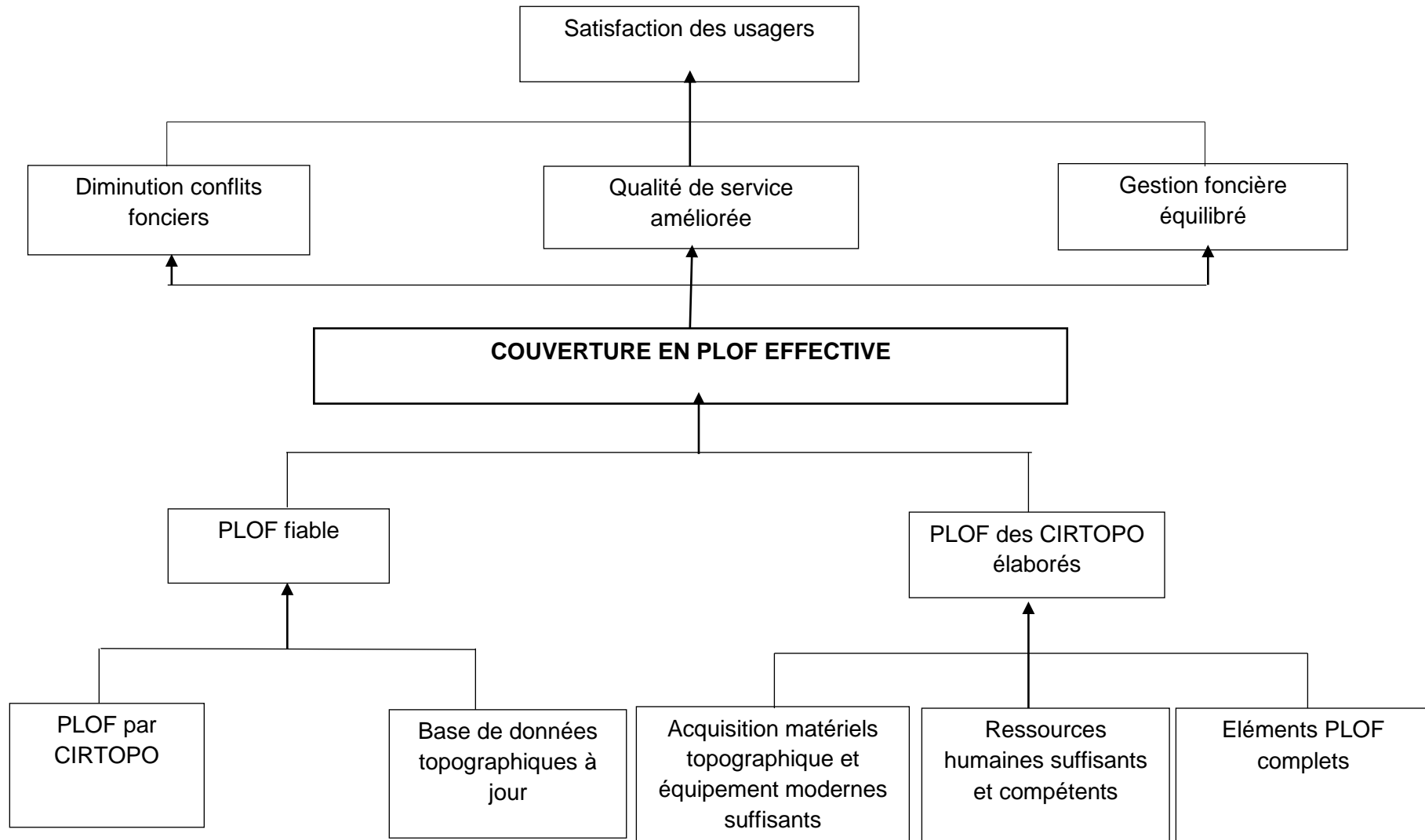
A l'avenir, cette étude pourra servir de document de vulgarisation du PLOF dans le territoire Malgache, mais sa concrétisation dépend de l'engagement du Service Topographique d'une part, et de la volonté politique de l'Etat d'autre part.

ANNEXES

ANNEXES 1 : OUTILS DE CONCEPTION

ARBRE DES PROBLEMES



ARBRE DES OBJECTIFS

ANNEXE 2: MODELE DE PROTOCOLE D'ACCORD ENTRE SF ET GF



**VICE PRIMATURE EN CHARGE DE DEVELOPPEMENT
ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE DES SERVICES FONCIERS

DIRECTION DE LA REFORME ET GESTION FONCIERE DECENTRALISEE

PROTOCOLE D'ACCORD

ENTRE

Le Chef de Service Régional de la Topographique représenté par Monsieur

.....

...le Chef de la Circonscription Topographique de, District de

....., Région de

.....

ET

La Commune de

District de

.....

Région de

.....
 Représenté par Monsieur.....Maire de la Commune
 dudit

Ou l'OPCI de

.....
 Représenté par Monsieur le Président de
 l'OPCI.....
 ...

Il a été arrêté et convenu ce qui suit :

ARTICLE 1 : OBJET

Le présent protocole d'accord a pour objet d'une part de rendre effective la mise à jour des PLOF des Guichets Fonciers et des plans de repérage au niveau des Services Topographiques et d'autres parts de rendre effective les échanges d'informations entre ces deux entités.

ARTICLE 2 : ENGAGEMENTS DES SERVICES TOPOGRAPHIQUES ET DES GUICHETS FONCIERS

Pour l'atteinte des objectifs fixés, les deux entités suscitées s'engagent à :

- Se réunir périodiquement afin de faciliter les collaborations entre les deux entités
- Fixer au préalable la fréquence et les modalités d'échange d'information
- Faciliter et procéder périodiquement aux échanges des données pour la mise à jour des PLOF et des plans de repérage
- Utiliser le même format pour l'échange des données
- Utiliser le GPS de même projection à chaque Guichet Foncier

ARTICLE 3 : ENGAGEMENTS DES SERVICES FONCIERS

Le Service Topographique s'engage à :

- Renforcer les capacités techniques des agents et des acteurs communaux avec la collaboration du Bureau spécialisé responsable des Guichets Fonciers au niveau de sa circonscription notamment sur l'utilisation et la manipulation du PLOF avec ou sans ortho
- Faciliter les échanges d'information sur le PLOF et communiquer au Guichet Foncier les Titres fonciers établis selon les modalités et la périodicité convenues entre les deux parties

ARTICLE 4 : ENGAGEMENTS DU GUICHET FONCIER

Pour la Commune (Guichet Foncier) ou OPCI (CRIF) :

- Faciliter les échanges d'information sur le PLOF et communiquer aux Services Fonciers les certificats fonciers établis selon les modalités et la périodicité convenus entre les deux parties.

1/ Modalités :**2/Périodicité :****3/Outils d'échange :**

- En cas de doute, consulter au préalable les Services Fonciers avant délivrance de Certificat Foncier

ARTICLE 5 : DATE D'EFFET ET DUREE DU PROTOCOLE D'ACCORD

La présente convention prend effet dès qu'elle aura été signée par les deux parties

La présente convention est conclue pour une durée indéterminée pour compter de la date de sa signature.

ARTICLE 6 : AMENDEMENT

Aucun amendement aux termes et conditions de la présente convention ne peut être effectué sans l'accord préalable des deux parties. Tout amendement fera l'objet d'un avenant écrit et signé par les deux parties.

ARTICLE 7 : REGLEMENT DES DIFFERENDS

En cas de litige sur l'exécution des termes du présent protocole, les deux parties s'efforcent de trouver une solution à l'amiable.

ARTICLE 8 : LIVRABLES

Il consiste à la délivrance des produits fournis en version papier et en version électronique.

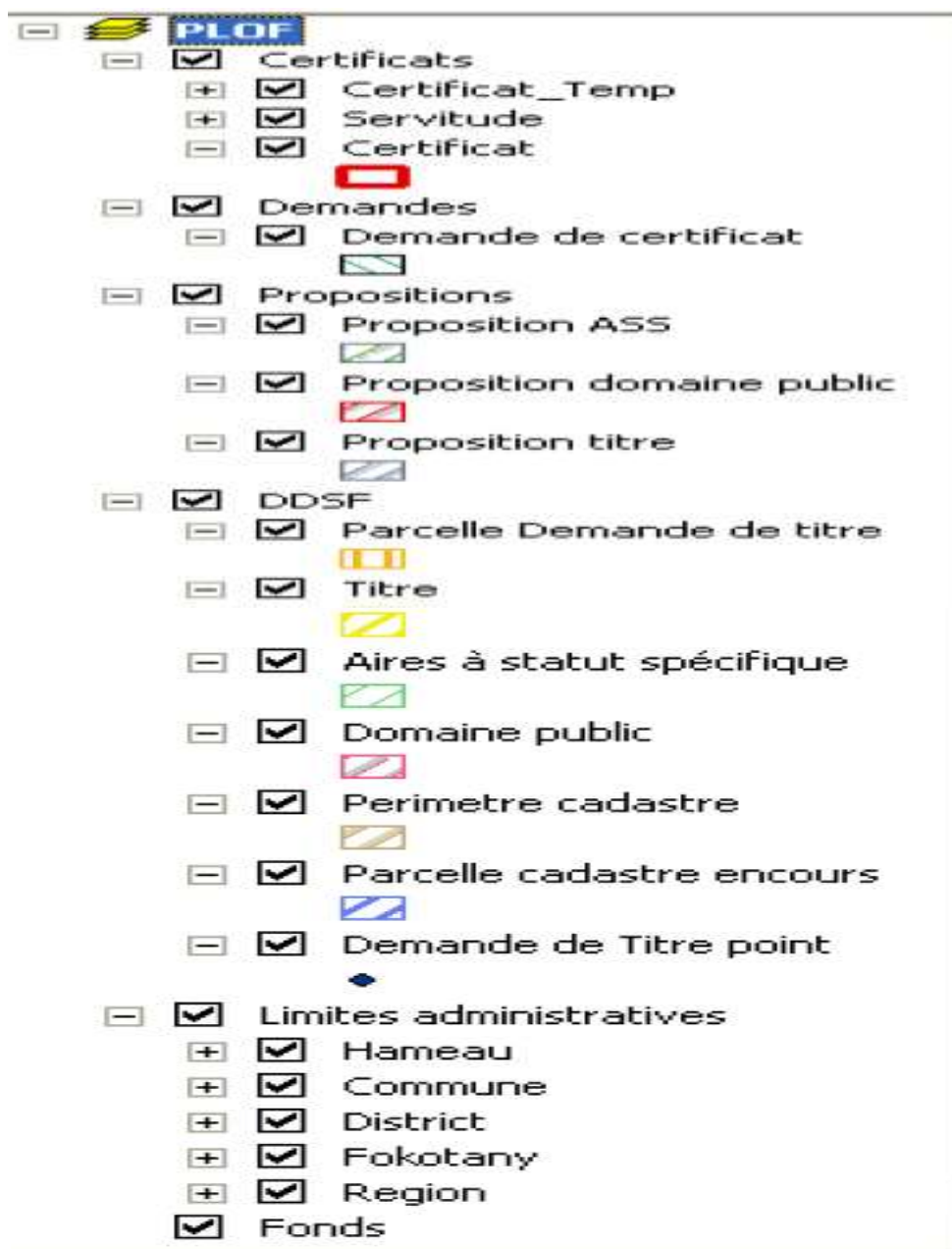
Les parties signent la présente convention en leurs noms respectifs à la date ci-après:

Le.....

LE MAIRE

LE CHEF DE LA CIRCONSCRIPTION
TOPOGRAPHIQUE

ANNEXE 3 : GROUPE DES COUCHES EXISTANTS DANS LE PLOF



BIBLIOGRAPHIE

1. Ouvrages et rapports :

- COMBY, Joseph. Évaluation de la réforme foncière à Madagascar, septembre 2011, 81 pages.
- Réunion entre DGSF, DRGFD, et PNF. Méthodologie d'amélioration de la qualité du PLOF; du 13 juillet 2012 au « Relais de la Haute Ville » Antananarivo.
- Programme National Foncier. Rapport d'activités : Année 2012, Bâtiment du Service Topographique - porte 219 - Deuxième étage - Rue Stibbe Anosy -101 Antananarivo, 2013, 24 pages.
- Note du 26 Mai 2011 relative aux missions et structures de la Direction Générale des Services Fonciers.

2. Contribution à un ouvrage collectif ou Acte de Congrès

- Les Chefs d'unité du Service Topographique et du Cadastre. Règlement technique du Service Topographique et du Cadastre, Mahajanga, 22 Mai 1976, 151 pages.
- Direction des Services Topographiques. Projet de manuel de procédure des Services Topographiques ; 2012.
- Syndicat des Inspecteurs des Domaines et l'Association des Ingénieurs Géomètres Topographes. Mémoire sur l'amélioration du secteur foncier à Madagascar, 2014.

3. Thèses-Mémoires

- ANDRIAMIHAINGO, Niry Laingotiana. Proposition de méthodologie à l'amélioration du PLOF. 205 pages. Mémoire d'Ingénieur : Information Géographique et foncière, Université d'Antananarivo - École Supérieur Polytechnique d'Antananarivo, 2012.
- RATIARISON, Haingotahiana Judicaël. Echange de données entre les Services Fonciers et les Guichets Fonciers. 60 pages. Mémoire d'Ingénieur : Information Géographique et foncière, Université d'Antananarivo - École Supérieur Polytechnique d'Antananarivo, 2005.
- RAKOTOMANGA, Lovatiana Ny Ulrich Eddy, Contribution à l'amélioration de l'élaboration du PLOF. 105 pages. Mémoire d'Ingénieur : Information Géographique et foncière, Université d'Antananarivo - École Supérieur Polytechnique d'Antananarivo, 2008.

- RANDRIAMALAZARIVO, Léo Elysé. Contribution du géomètre à la gestion foncière décentralisée. 112 pages. Mémoire d'Ingénieur : Information Géographique et foncière, Université d'Antananarivo - École Supérieur Polytechnique d'Antananarivo, 2006.

4. Lois et textes réglementaires

- Constitution de la quatrième République.
- Loi 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres.
- Loi N° 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.
- Loi n°2011-005 du 01 août 2011 instituant l'Ordre des géomètres experts à Madagascar.

5. Webographie

- Observatoire Foncier. Statistique sur les activités des Services Fonciers à Madagascar. [en ligne]. 2013. [consulté le 18 février 2015]. Disponible sur : <http://www.observatoire-foncier.mg/serfoncier.php>
- Université d'Avignon. Méthodologie de la recherche documentaire, principes clés. [en ligne]. [consulté le 4 Mars 2015]. Disponible sur : http://bu.univ-avignon.fr/wp-content/uploads/2013/08/Methodo_documentaire.pdf

RESUME

Le Service Topographique est l'une des institutions qui assure la sécurisation foncière des terrains immatriculés. A cet effet, il est chargé de repérer de façon précise la situation géographique des différents statuts des terres et de donner des renseignements y afférents au public. La vétusté et la détérioration des plans individuels au niveau des Circonscriptions Topographiques entraînent de divers problèmes qui affectent la qualité des services fournis aux usagers. De ce fait, quelques CIRTOPO s'orientent dans le repérage numérique en utilisant le PLOF. Cet outil sera capable de gérer avec efficacité les données foncières ainsi que celles qui sont connexes à la planification territoriale. Mais les méthodes prévues au départ pour la conception des PLOF initiaux rencontrent un certain nombre de difficultés d'application. En d'autre terme, la géométrie et la position des « parcelles titres » issues des plans de repérage sont sujettes à des erreurs par rapport à la réalité représentée par le fond image. La fiabilisation des PLOF revient à redéfinir entre autre, une bonne méthodologie de la numérisation des données foncières ainsi qu'une meilleure mobilisation des ressources dans un système d'information. De ce fait, la couverture en PLOF dans toutes les CIRTOPO existantes à Madagascar est l'une des solutions aux demandes massives des usagers en matière foncière.

Mots clés : Base de données, Circonscription Topographique, fiabilisation, fond image, PLOF initial, PLOF actualisé, repérage, Service Topographique

TABLES DES MATIERES

REMERCIEMENTS	iii
SOMMAIRE	iv
LISTE DES TABLEAUX	vi
LISTE DES FIGURES.....	vii
LISTE DES ABREVIATIONS	viii
GLOSSAIRE	ix
INTRODUCTION	1
PARTIE I : ANALYSE DE LA SITUATION FONCIERE ET DESCRIPTIVE DU PLOF	3
CHAPITRE 1 : LE SYSTEME FONCIER A MADAGASCAR.....	4
1.1. Historique du Foncier	4
1.1.1. Structure juridique	4
1.1.2. Cadre institutionnel.....	6
1.2. Le Service Topographique	6
1.2.1. Historique et missions	6
1.2.2.1. Historique	6
1.2.2.2. Missions	7
1.2.2. Fonctionnement du Service Topographique	7
1.2.3.1. Organigramme.....	7
1.2.3.2. Rôles et attributions des différents services.....	9
1.2.3.3. Les services fournis aux usagers.....	12
CHAPITRE 2 : SITUATION ACTUELLE DU PLOF	13
2.1. Généralités du PLOF.....	13
2.1.1. Contexte.....	13
2.1.2. Définitions	13
2.1.2.1. Définition juridique	13
2.1.2.2. Définition générale.....	14
2.1.3. Situation actuelle du PLOF	15
2.2. Informations et utilités du PLOF	17
2.2.1. Informations reportées sur le PLOF.....	17
2.2.2. Finalités et utilités.....	18
2.2.3. Inventaire des fonds images disponibles pour le PLOF	19

2.2.3.1. L'image orthophoto.....	19
2.2.3.2. L'image satellite.....	19
2.2.3.3. Etudes comparatives de ces deux fonds images	21
2.2.4. Rôles des Services Fonciers dans la gestion du PLOF	22
2.2.4.1. Échange d'informations entre les services et Guichets Fonciers	22
2.2.4.2. Transformation du certificat foncier en titre foncier	22
2.2.4.3. Sauvegarde des informations	22
CONCLUSION PARTIELLE	23
PARTIE II : ANALYSE DIAGNOSTIQUE DU PLOF	24
CHAPITRE 1 : ANALYSE DES FACTEURS INTERNES	25
1.1. Forces	25
1.1.1. Sur la réforme foncière de 2005	25
1.1.1.1. Au niveau des services décentralisés et déconcentrés	25
1.1.1.2. Sur les plans technique et matériel	26
1.1.2. Sur la nouvelle LPF de 2015 à 2030	27
1.2. Faiblesses	29
1.2.1. Sur le plan humain	29
1.2.2. Sur le plan organisationnel	29
1.2.3. Sur le plan technique.....	30
CHAPITRE 2 : ANALYSE DES FACTEURS EXTERNES.....	32
2.1. Opportunités.....	32
2.1.1. Sur le plan organisationnel	32
2.1.2. Sur le plan technique.....	32
2.1.3. Sur le plan juridique.....	33
2.2. Menaces.....	34
2.2.1. Aspect financier.....	34
2.2.2. Aspect juridique.....	35
2.2.3. Aspect organisationnel	36
CONCLUSION PARTIELLE	37
PARTIE III : ANALYSE PROSPECTIVE DU PROJET.....	38
CHAPITRE 1 : PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS	39
1.1. Perspectives.....	39

1.1.1.	Aspects technique et financier.....	39
1.1.2.	Ressources humaines.....	39
1.1.3.	Aspects organisationnel et juridique.....	40
1.2.	Recommandations.....	41
1.2.1.	Couverture en fond image.....	42
1.2.2.	Elaboration d'un texte réglementaire régissant le PLOF.....	44
1.2.3.	Présentation du projet de couverture en PLOF.....	44
1.2.3.1.	Prioriser les Circonscriptions Topographiques avec les Guichets Fonciers..	44
1.2.3.2.	Elaborer les PLOF des autres Circonscriptions.....	45
1.2.3.3.	Conditions de couverture.....	47
1.2.3.4.	Conditions de réussite.....	47
1.2.3.5.	Mesures d'accompagnement.....	49
1.3.	Bénéficiaires du projet.....	50
1.3.1.	Usagers.....	50
1.3.2.	Services Fonciers et Géomètre Expert.....	50
1.3.3.	Au niveau des Guichets Fonciers décentralisés.....	50
CHAPITRE 2 : MISE EN ŒUVRE DU PROJET.....		51
2.1.	Outils de planification du projet.....	51
2.1.1.	Cadre logique.....	51
2.1.2.	Plan d'action.....	54
2.2.	Le diagramme de GANTT.....	56
2.3.	Outils de contrôle et d'évaluation.....	57
CHAPITRE 3 : PRESENTATION DU COUT ESTIMATIF DE LA COUVERTURE EN PLOF.....		58
CONCLUSION PARTIELLE.....		61
CONCLUSION GENERALE.....		62
ANNEXES.....		63
ANNEXES 1 : OUTILS DE CONCEPTION.....		64
ANNEXE 2: MODELE DE PROTOCOLE D'ACCORD ENTRE SF ET GF.....		66
ANNEXE 3 : GROUPE DES COUCHES EXISTANTS DANS LE PLOF.....		69
BIBLIOGRAPHIE.....		70
RESUME.....		72
TABLES DES MATIERES.....		73