

Rapport sur la Stratégie d'Amélioration des Données Socio-Économiques sur le Foncier Madagascar

Marilys RAZAKAMANANA

Documents de travail ISELDA-007

*Apporter de la rigueur et des éléments de preuve à
l'élaboration des politiques économiques en Afrique*

AFRICAN ECONOMIC RESEARCH CONSORTIUM
CONSORTIUM POUR LA RECHERCHE ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

Rapport sur la Stratégie d'Amélioration des Données Socio-Économiques sur le Foncier Madagascar

Par

Marilys RAZAKAMANANA

CETTE ÉTUDE DE RECHERCHE a été rendue possible grâce à une subvention du Consortium pour la Recherche Economique en Afrique. Toutefois, les conclusions, opinions et recommandations sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Consortium, de ses membres individuels ou du Secrétariat du CREA.

Publié par : Le Consortium pour la Recherche Economique en Afrique
B.P. 62882 - City Square
Nairobi 00200, Kenya

© 2022, Consortium pour la Recherche Economique en Afrique.

Table des matières

Acronymes et abréviations

Glossaire

Liste des tableaux

Résumé exécutif

1.	Résumé du rapport iselda et contexte des données foncières à madagascar	1
2.	Méthodologie	2
3.	Questions relatives aux données foncières socio-économiques	4
4.	Solutions proposées par le gouvernement	9
5.	Stratégies d'amélioration des données foncières	11
6.	Conclusion	19
	Remarques	21
	Références	22
	Annexes	23

Acronymes et abréviations

CREA	Consortium pour la Recherche Economique en Afrique
CDF ou CIRDOMA	Domaine et District Foncier
FNF	Fonds National Foncier
FTM	Foiben'ny Taosari-tanin'i Madagasikara (Institut Géographique et Hydrographique de Madagascar)
INSTAT	Institut National de la Statistique
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OATF	Observatoire de l'Aménagement du Territoire et du Foncier
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière

Glossaire

- **Administration foncière** : Désigne les services fonciers déconcentrés et décentralisés.
- **Bureau foncier / guichet foncier** : Service administratif au niveau de la commune, qualifié pour la gestion des biens fonciers non titrés et pour la gestion des terres du domaine communal. Ce service est chargé de l'octroi des certificats fonciers.
- **Certificat foncier et titre foncier** : Le certificat foncier a la même valeur juridique que le titre foncier sur toutes les transactions. La seule différence entre les deux est essentiellement qu'alors que le titre est irréversible et insaisissable. Le certificat foncier est opposable en l'absence de toute preuve contraire.
- **PLOF (Plan Local d'Occupation Foncière)** : Le plan local d'occupation foncière est un outil d'information cartographique qui permet de suivre l'évolution de l'état réel et des situations patrimoniales des parcelles de terrain, avec un identifiant spécifique, situées sur le territoire de la collectivité décentralisée à l'échelle de la base. Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005, Art.11. Le PLOF est un outil basé sur le système d'information géographique (SIG) comprenant un fond d'image satellitaire ou aérienne sur lequel est superposée la délimitation des titres fonciers existants, préalablement numérisés et affectés de coordonnées géographiques.
- **Propriété privée sans titre ou PPNT** : Terrain non encore inscrit au cadastre ; ne faisant pas partie du domaine public ou privé ou d'une Collectivité décentralisée ; adapté par les coutumes et usages du temps et du lieu. La présomption de propriété peut être fondée sur la valorisation.
- **Enregistrement** : Régime juridique applicable à la propriété foncière garantissant son caractère définitif et insaisissable. Plus précisément, l'enregistrement est la phase qui permet l'identification du terrain par la délimitation et l'attribution d'un numéro chronologique dans le registre foncier.

Liste des tableaux

1.	Matrice des problèmes, des objectifs stratégiques, des stratégies et des actions à entreprendre	15
A.	Tableau pour l'identification des données disponibles	23
B.	Limites des données foncières et solutions proposées par les services enquêtés	24

Remerciements

Nous exprimons notre profonde gratitude à tous les participants à cette mission et en particulier au Consortium pour la Recherche Economique en Afrique (CREA), qui nous a mandatés pour l'accomplir.

Nos remerciements vont également aux personnes suivantes :

Participants	Services, Directions, Unité
ANDRIAMALALA Heriniaina Zhita Irène	Domaine et district foncier d'Antananarivo
ANDRIAMBOLOLONA	INSTAT
ANDRIANIRINA Harifidy	OATF
BESAHERINJATO Franck	UCSRF
HAINGONAVALONA Danielle	UCSRF
LAHINIRINA Vorihery	INSTAT
LYDSON Mamin'Ny Aina	DDPF
MAMINIAINA Lié	FNF
RABARY Sariaka	DAGFD
RAFIDISON Delary	CIRTOPO
RAHELIARISOA Tsirinirina	CIRTOPO
RAJAONARISON Eli Olivier	OATF
RAKOTOARISOA Mamy Joso	CIRTOPO
RAKOTOARISOA Rija	DAGFD
RAKOTOARISON Clark	DSI
RANDRIAMAMPANDRY Cyrille	DETT
RANDRIAMASINORO Noelson Herizo	DETT
RANDRIAMIARANA Zaza	INSTAT
RASOANANDRIANINA Elisabeth	Commissaire d'Antananarivo
RASOANILANA Tiana	UCSRF
RAVELOJAONA Tantely	FNF
RAVELONANTOANDRO Alfred	UCSRF

1. Résumé du rapport d'iselda et contexte sur les données foncière à madagascar

La gouvernance foncière est nécessaire pour développer l'agriculture, protéger l'environnement et assurer la paix et la sécurité. Elle peut améliorer la qualité de vie et le bien-être de la population. Pour trouver des éléments concrets sur lesquels fonder la politique foncière et les pratiques de gouvernance, il faut disposer de données et d'informations disponibles, précises et actuelles sur les terres. C'est pourquoi un inventaire des données socio-économiques sur le foncier a été réalisé. Suite aux entretiens avec les parties prenantes et à la revue de la littérature sur le foncier à Madagascar, l'objectif est d'informer les décideurs sur les mesures politiques qui peuvent améliorer ces données et leur accessibilité. Les données socio-économiques existent mais sont éparpillées et non mises à jour. La plupart d'entre elles sont stockées sur papier. Cependant, l'archivage n'est pas conforme aux normes. De plus, seules les statistiques sont accessibles, les bases de données sont inaccessibles. C'est l'Observatoire D'aménagement Du Territoire et Foncier (OATF) qui devrait assurer la gestion de la plupart des données socio-économiques du foncier. Cependant, les conditions d'accessibilité dépendent plutôt des bailleurs de fonds qui financent les études et les enquêtes.

Ce rapport expose les différents problèmes et propose des solutions et des stratégies pour améliorer l'accessibilité et la qualité des données foncières à Madagascar.

2. Méthodologie

Une revue des documents et études sur le foncier à Madagascar a été réalisée. Cela a non seulement fourni des informations sur la réforme et la politique foncières dans le pays, mais a également permis d'identifier des sources d'information qui pourraient être exploitées. Suite à cette revue, des entretiens ont été menés avec toutes les parties prenantes du secteur foncier.

Examen des documents et des études

Une consultation sur Internet des documents et ouvrages sur le foncier à Madagascar a été réalisée. Le Ministère des Terres dispose d'un site Internet contenant des informations générales sur le foncier. (<http://www.mahtp.gov.mg/>). L'OATF dispose également d'un site contenant les études qu'il a réalisées (<http://www.observatoire-foncier.mg/>). Cet examen de documents a non seulement aidé les chercheurs à comprendre la politique foncière à Madagascar mais aussi à déterminer tous les acteurs concernés par cette mission. Les lois et décrets fonciers, les lettres de politique foncière de 2005 et 2015 et d'autres documents fonciers ont été consultés.

Afin de s'assurer de leur fiabilité, les données et informations obtenues de ces différentes sources ont été comparées entre elles.

Entretiens avec les parties prenantes

Des entretiens ont été menés avec toutes les parties prenantes avec des visites de terrain effectuées du 20 au 25 octobre 2019.

Le responsable de chaque service enquêté a été invité à fournir des informations sur :

- Le rôle et la mission du service.
- Les données socio-économiques disponibles.
- Les contraintes de l'accessibilité de ces données.
- Les solutions proposées pour améliorer l'accessibilité et la qualité des données.

Les répondants ont rempli un tableau sur l'identification des enquêtes réalisées et des données disponibles (voir annexe A).

Un rapport sur les inventaires des données socio-économiques foncières a été élaboré suivant cette méthodologie. Ce document présente les problèmes et les stratégies pour améliorer la qualité et l'accessibilité des données.

3. Questions relatives aux données socio-économiques sur le foncier

Les données socio-économiques sont principalement stockées à l'Observatoire de l'Aménagement du Territoire et du Foncier (OATF). L'OATF a réalisé de nombreuses études sur le foncier. En outre, il a établi une convention avec l'Institut Malgache de Statistique (INSTAT) lui fournissant des données relatives au foncier qui seront détenues par cette institution. Les bailleurs de fonds financent les études réalisées par l'OATF, et l'accessibilité des bases de données dépend des conditions fixées par ces bailleurs. Ainsi, toutes les données ne sont pas accessibles. En outre, outre ceux relatifs aux données et à leur accessibilité, d'autres problèmes sont présents tels que ceux relatifs aux matériels et infrastructures et au financement.

Problèmes de qualité et d'accessibilité des données

Données fragmentées

Les données sur le foncier sont fragmentées. L'INSTAT, l'OATF, les directions du ministère des terres et celles d'autres ministères disposent d'informations sur le foncier à Madagascar. Cependant, ces données ne sont pas centralisées, ce qui rend difficile la collecte et l'identification des informations existantes. De plus, ces informations sont stockées sur papier. Les documents administratifs peuvent en effet contenir des données socio-économiques. D'autres informations peuvent également être trouvées dans les rapports d'activités ou d'études de ces institutions.

Données au format papier et problème d'archivage

Les données sont le plus souvent stockées sur papier. Même au niveau central, les demandes ne sont pas informatisées. Or, le climat et l'humidité ne sont pas propices à la conservation des données sur papier, ce qui entraîne la détérioration des livres et documents. D'où le terme « boky rovitra », c'est-à-dire que certains feuillets du cadastre et/ou de la matrice cadastrale sont déchirés, entraînant la disparition d'informations. Selon les inventaires réalisés par Rakotomamonjy (2016) dans le

district d'Antananarivo Atsimondrano, 61% des documents archivés sont détériorés et donc inutilisables, et 44% sont manquants.

La mauvaise qualité du papier utilisé pour publier les livres fonciers exacerbe le problème, compliquant la conservation physique des documents dans les archives. Il y a aussi le problème de l'infrastructure. Les bureaux sont étroits et les étagères trop petites (Photo de Rakotomamonjy, 2016). Enfin, certaines salles ne disposent pas d'alarmes incendie, d'extincteurs ou de détecteurs de fumée.¹

Photo 1: Archives au CIRDOMA Atsimondrano



Source : Photo de Rakotomamonjy (2016)

Problème de l'accessibilité des données

Comme indiqué précédemment, les donateurs financent les enquêtes et les études. Ainsi, ils déterminent les conditions d'accessibilité aux données. Il n'existe pas de politique ou de loi sur la disponibilité des données à Madagascar. Les bases de données complètes sont rarement disponibles. Une lettre est nécessaire pour la demande de données. Dans la plupart des cas, l'accès n'est donné que pour les statistiques relatives aux indicateurs demandés et non pour la base de données.

Manque de synergie avec d'autres institutions et manque de données

Il existe une interdépendance entre le secteur foncier et d'autres secteurs tels que l'agriculture, l'environnement et les mines. Cependant, il n'y a pas de synergie entre les secteurs. En l'absence de convention, les procédures d'obtention des données sont longues. De plus, les données fournies par ces autres secteurs sont souvent des données ponctuelles (par exemple, la superficie des forêts, etc.). Les autres secteurs ne disposant pas non plus de fonds suffisants, les données spécifiques ou chronologiques sont souvent inexistantes.

Problèmes liés aux équipements et aux infrastructures

Matériel obsolète

Malgré les efforts de modernisation des équipements et des infrastructures, les ressources des services fonciers ne permettent pas l'acquisition de nouveaux équipements. Tant les logiciels que les machines sont obsolètes et la plupart des communes ne disposent pas d'ordinateurs pour la transcription des données. Ainsi, les données existantes sont stockées principalement sur papier.

En ce qui concerne les services topographiques, le manque d'équipement technique risque d'augmenter les coûts des déplacements sur le terrain, puisque les techniciens sont obligés de louer le matériel pour pouvoir travailler.

En outre, les fonds alloués aux voyages officiels sont insuffisants. En outre, il n'y a pas de matériel roulant et les ressources humaines sont également insuffisantes, notamment les informaticiens.

Problème d'infrastructure : problème d'électricité des municipalités

L'informatisation est difficile à réaliser en raison du problème de manque d'électricité dans certaines zones. En effet, seulement 13% des zones à Madagascar sont électrifiées (INSTAT, 2012) et seulement 10% des communes sont équipées de sources d'énergie suffisantes pour favoriser l'informatisation des informations (Andrianirina et al., 2011). Il existe deux types de guichet foncier en fonction de l'existence de sources d'électricité. Le premier est le guichet foncier informatisé pourvu de matériel informatique (ordinateur, imprimante et scanner). Le second type est appelé guichet foncier " papier ", pour les communes qui ne sont pas alimentées en électricité. Pour que les différentes entités puissent utiliser PLOF, il faut un ordinateur et une source d'électricité.

Problème d'accessibilité des municipalités

La plupart des zones rurales à Madagascar (60% selon l'INSTAT, 2015) sont géographiquement inaccessibles. Cela entraîne un problème de communication entre les communes et le service foncier central. Ces communes enclavées ne bénéficient pas d'un soutien suffisant et des bailleurs de fonds, et souffrent également du problème de circulation de l'information (Comby, 2011). Comme ces bureaux sont éloignés du bureau central, ils ne bénéficient d'aucun suivi. Ainsi, les données de ces communes sont soit détériorées car elles sont stockées sur papier dans des conditions défavorables, soit les données ne parviennent jamais au niveau central.

Problème de financement

Un financement insuffisant

Les fonds destinés au ministère constituaient 11 % du budget général de l'État pour 2020 (LFI, 2020). Ces fonds sont essentiellement destinés au fonctionnement du service et à la rémunération des employés. Les enquêtes et études sont essentiellement financées par les bailleurs de fonds. La recherche étant coûteuse, le service foncier reste dépendant des bailleurs de fonds, comme c'est le cas pour l'OATF. Cette situation pose un problème de mise à jour des données puisque le financement est ponctuel.

En ce qui concerne la collecte des données, la disponibilité des données au niveau des communes dépend également des financements extérieurs. De 2006 à 2011, la mise en place du guichet foncier a bénéficié de jusqu'à 25 millions de dollars, grâce à la contribution des bailleurs de fonds (Andrianirina-Ratsialonana et al., 2011). Cependant, ces projets ne couvrent que certaines zones. Cela signifie que certaines communes peuvent bénéficier d'un ou plusieurs projets alors que d'autres souffrent d'un manque de fonds. L'aide gouvernementale n'a constitué que 3% des fonds destinés aux guichets fonciers. De plus, la durée de l'aide est souvent fixée à deux ans (Andrianirina-Ratsialonana et al., 2011). Après le départ des donateurs, les problèmes surgissent ; les données de ces communes non soutenues sont soit incomplètes, soit inexistantes.

Enfin, la restauration des documents fonciers et la reconstitution des données détériorées nécessitent également des fonds. Ensuite, la transcription nécessite du temps et des ressources humaines supplémentaires.

Problème de division administrative du territoire dû au manque de fonds

Selon l'Institut Géographique et Cartographique de Madagascar (FTM), il existe un problème de découpage administratif du territoire. En effet, seules les communes sont identifiées dans les cartes. Ainsi, il n'est pas possible d'avoir une cartographie

des villages, par exemple. Or, les informations sur les villages sont importantes dans la réalisation d'études socio-économiques (détermination des zones à enquêter). De plus, la cartographie n'est pas gratuite. En effet, en raison du manque de financement, FTM est obligé de vendre ses services pour couvrir ses frais.

Coûts d'investissement et de fonctionnement des bureaux fonciers trop élevés

Le coût d'investissement total pour la mise en place d'un guichet foncier varie entre 8 000 et 30 000 dollars US. Le coût annuel de fonctionnement du guichet est de 2 000 USD (Andrianirina et al., 2013). Le coût d'un certificat varie de 1 à 26 dollars US. Selon une commune que nous avons enquêtée, 50 à 150 certificats sont produits par an, en moyenne (Intretien par le CREA, NEPAD, 2019). Cela pose un problème de viabilité financière puisque les coûts de fonctionnement des guichets fonciers ne peuvent être couverts par les revenus des certificats ou les transferts du gouvernement. En effet, selon une évaluation d'Andrianirina et al. (2013), 56 % des guichets fonciers ont du mal à se maintenir et 11 % ont fait faillite. Les bureaux fonciers ne sont pas en mesure de collecter des données en raison de l'insuffisance des fonds pour effectuer des visites sur le terrain.

4. Solutions proposées par le gouvernement

Le gouvernement malgache a déjà proposé des solutions pour résoudre les problèmes évoqués dans le chapitre précédent. Malgré cela, les solutions utilisées ont aussi des limites.

Solutions aux problèmes de données, de matériel et d'infrastructure

Plan de restructuration et de modernisation de l'administration foncière

Le plan de restructuration et de modernisation de l'administration foncière s'inscrit dans les objectifs de la lettre de politique foncière de 2015. La base de la "modernisation" est "l'informatisation" des données et du système de traitement. Sa mise en place répond à la nécessité d'intégrer les nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les services ; de favoriser une accélération de la transmission et de la circulation de l'information ainsi que le traitement rapide des dossiers ; de lutter contre la détérioration des archives ; et de veiller au respect des normes internationales en matière d'équipements et d'infrastructures au sein du service foncier afin de rationaliser les procédures et de résoudre les problèmes de boky rovitra.

Ainsi, dans ce plan, le gouvernement veut informatiser le système de gestion foncière. Cependant, cette mise en place n'est pas efficace. En effet, selon les responsables, le passage de l'analogique au numérique a été difficile (Interview CREA, NEPAD, 2019). La mise en place du PLOF faisait également partie du plan. Cependant, le PLOF ne couvre qu'un tiers du territoire national. Sur les 542 bureaux fonciers, 32% disposent de PLOF (DETT, 2019). Sur le plan socio-économique, les informations qui peuvent être tirées de PLOF sont encore limitées, mais d'autres informations peuvent être introduites. Enfin, l'acquisition de matériel informatique et d'archivage est prévue, mais les fonds ne sont pas encore disponibles.

Mise en œuvre des accords avec d'autres secteurs et observatoires

Pour faire face au problème du manque de synergie avec les autres secteurs, l'une des solutions proposées par les responsables interrogés est la mise en place d'accords entre différentes entités (OATF, INSTAT, ROR (réseaux d'observatoires ruraux), IOGA (Institut et Observatoire de Géophysique d'Antananarivo), etc. afin de faciliter la circulation des informations. Ainsi, chaque entité doit partager ses données avec les autres. Cependant, à l'heure actuelle, cet accord ne concerne que l'OATF et l'INSTAT.

Solution aux problèmes de financement : Autofinancement du système par le Fonds National Foncier (FNF)

Le Fonds national foncier (FNF) a été créé en 2012 mais n'est devenu opérationnel qu'en 2019. Il assure le renforcement du suivi et des contrôles du système et l'appui aux guichets fonciers pour en assurer la modernisation. Le FNF est également chargé de mobiliser, gérer et contrôler l'utilisation des ressources destinées à financer la mise en œuvre des activités du Programme national foncier (PNF). Les fonds du FNF proviennent d'une partie des redevances sur les plus-values des réserves foncières constituées, d'une partie des redevances sur les terres publiques, d'une partie de la valeur locative des baux, de fonds d'aide extérieure, d'une partie du produit de la vente des terrains des terres privées, de subventions de l'Etat ou des Collectivités Territoriales, de dons et de toutes autres ressources supplémentaires.

Cependant, le FNF, en tant qu'institution nouvellement fonctionnelle, ne dispose pas encore de fonds suffisants pour assurer l'autofinancement du système. Ainsi, à ce jour, ses activités restent dépendantes des fonds des bailleurs de fonds.

5. Stratégies d'amélioration des données foncières

En plus des solutions proposées par les fonctionnaires interrogés (Annexe C ANNEXE 3), voici les stratégies proposées pour améliorer les données foncières. Les objectifs de ces stratégies sont les suivants :

- Objectif stratégique (OS) 1 : Améliorer la qualité et l'accessibilité des données.
- OS2 : Promouvoir la modernisation des équipements et des infrastructures
- OS3 : Promouvoir une augmentation des fonds reçus par le service foncier

Stratégies pour améliorer la qualité et l'accessibilité des données

Inclusion du questionnaire foncier dans les enquêtes sur les ménages

L'INSTAT réalise périodiquement des enquêtes auprès des ménages (EPM, DHS, MICS) et des recensements de la population. Comme indiqué dans le rapport d'inventaire, seules certaines enquêtes (EPM 2005) incluent un questionnaire complet sur le foncier (les autres enquêtes se concentrent sur l'utilisation des terres). Il serait donc intéressant d'intégrer ces questions dans les futures EPM.

Cependant, selon les responsables de l'INSTAT interrogés, la raison de cette non-intégration est la lourdeur des questionnaires envoyés aux ménages. En effet, les enquêtes auprès des ménages comprennent des informations sur de nombreux autres secteurs (sur la santé, l'éducation, les revenus, etc.). Par conséquent, selon les fonctionnaires, il est préférable de mener une enquête séparée sur les terres. Cela implique toutefois des fonds supplémentaires pour réaliser l'enquête.

Intégration d'informations supplémentaires dans les bases de données topographiques

Certaines données socio-économiques sont présentes dans les PLOF et les bases de données géographiques. Elles sont disponibles après conversion sur Arc-Gis. Les informations existantes concernent l'identité du propriétaire, la taille et l'utilisation de la terre (rizière, forêt, etc.). Il est possible d'ajouter à la base de données plus d'informations sur le propriétaire, par exemple, l'âge, le sexe, l'activité économique et le statut marital.

Normalisation des archives

L'objectif de la normalisation des archives est d'améliorer le conditionnement de la salle d'archives et de l'équiper d'un matériel de stockage adéquat. Certains bureaux ont déjà amélioré l'état de leurs archives. Cette amélioration a été financée par des donateurs. Cependant, seuls quelques districts ont bénéficié de ce soutien. Le budget de l'État devrait donc fournir des fonds pour soutenir cette activité.

Mise en place d'une base de données fiable et complète : Numérisation des données

La première étape consiste à reconstituer les données foncières qui ont disparu ou se sont détériorées afin de disposer d'une base de données fiable et complète. Cela nécessite des ressources humaines et financières supplémentaires, car la reconstitution est un travail supplémentaire pour le service foncier. C'est seulement après cette reconstitution que la numérisation est possible pour éviter le problème des données manquantes.

La numérisation consiste à enregistrer toutes les informations foncières contenues dans les archives foncières. Pour que la numérisation soit possible, il faut du matériel informatique (serveurs, ordinateurs, imprimantes, scanner), des logiciels mis à jour (antivirus, arcgis, ...) et un personnel bien formé au système informatique. Il faudrait ensuite inventorier les documents existants dans chaque bureau foncier, restaurer les documents détériorés et informatiser les informations.

La numérisation des documents permettra la sauvegarde numérique à long terme, puisqu'un document informatique ne se détériore pas avec le temps (dans un système équipé d'un logiciel antivirus). Les informations numérisées doivent ensuite être validées pour s'assurer de leur fiabilité.

L'objectif de la sauvegarde est de concevoir une base de données fiable d'informations foncières afin de réduire les délais et les coûts de traitement et d'améliorer la qualité du service au public.

Financement par l'État d'enquêtes et d'études

Les données doivent être la propriété de l'institution qui réalise les enquêtes et études (INSTAT ou OATF) et non des bailleurs qui les financent. Ainsi, les conditions d'accessibilité aux données devraient être définies par ces institutions et non par le Partenaire Technique et Financier (PTF). Mais dans ce cas, l'autonomie financière est nécessaire.

Centralisation des données

Pour éviter la dispersion des données, le gouvernement devrait désigner une institution qui centraliserait toutes les données foncières afin de faciliter la collecte et l'identification des informations existantes. L'OATF, qui réalise de nombreuses études sur le foncier, pourrait être l'institution qui assure cette centralisation. Cela nécessiterait la mise en place de accords avec tous les départements qui disposent de données foncières afin qu'ils s'engagent à mettre à disposition toutes les données foncières en leur possession. En outre, une politique nationale de gestion des données foncières est nécessaire.

Stratégies visant à promouvoir la modernisation des équipements et des infrastructures

Mise en œuvre effective du plan de restructuration et de modernisation de l'administration foncière

Le service foncier doit être doté d'équipements et d'infrastructures adéquats. Cela implique une augmentation du budget d'investissement. Or, le financement de l'État est insuffisant pour l'assurer, car la grande partie est consacrée au fonctionnement. La dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds reste donc inévitable. Pour compenser cette dépendance, il faut rendre le FNF fonctionnel.

L'acquisition de matériel (d'archivage ou informatique) doit être suivie de la formation des agents. Au niveau des services d'archivage, les agents doivent être capables de gérer efficacement les documents pour éviter les pertes et les détériorations. Au niveau des services informatiques, des formations sur l'informatisation des données et l'utilisation des logiciels doivent être réalisées.

Stratégies liées au problème de financement

Fonctionnalité du FNF, suivi et contrôle des fonds reçus

La FNF n'est opérationnelle que depuis 2019. Elle doit assurer l'autofinancement du système grâce aux différentes redevances qu'elle perçoit. Cela nécessite une gestion optimale de ces fonds. La FNF doit également assurer le suivi et le contrôle des fonds reçus.

Promouvoir l'utilisation des services fonciers par la population

Les coûts des certificats et des titres fonciers devraient constituer des recettes pour le secteur foncier. Il est donc nécessaire de sensibiliser le public à la sécurité foncière. De plus, la facilitation des procédures et la lutte contre la corruption amélioreraient la confiance du public dans le système. Le foncier fait partie des secteurs les plus touchés par la corruption à Madagascar. Il occupait la deuxième place du classement de la corruption en 2010 et la quatrième en 2011 (OATF, 2015). Le manque de confiance dans le système et le manque d'information et de transparence ne favorisent pas le recours de la population au service foncier. De même, le prix des titres et certificats semble trop élevé pour la population, dont la plupart gagnent moins d'un dollar US par jour.

Le tableau 1 résume les problèmes, les objectifs stratégiques, les solutions adoptées, les stratégies et les actions à entreprendre.

Tableau 1: Matrice des problèmes, des objectifs stratégiques, des stratégies et des actions à entreprendre

Problèmes	Objectifs stratégiques	Solution du gouvernement	Stratégies	Actions	Acteurs responsables
Problèmes liés à la qualité des données (copie papier et insuffisante) et à l'accessibilité des données	Améliorer la qualité des données et leur accessibilité	Elaboration du plan de restructuration et de modernisation de l'administration foncière	Incorporation du questionnaire sur les terres dans les enquêtes sur les ménages	<ul style="list-style-type: none"> Inventaire des enquêtes socio-économiques Intégration des questionnaires fonciers 	DGSF OATF INSTAT
			Intégration d'informations supplémentaires dans les bases de données topographiques	<ul style="list-style-type: none"> Identification des informations disponibles sur les bases de données topographiques Intégration d'informations socio-économiques supplémentaires 	DGSF OATF
			Normalisation des archives	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer les conditions des salles d'archives Fournir des équipements de stockage adaptés 	Etat TFP

suite page suivante

Tableau 1 Continué

Problèmes	Objectifs stratégiques	Solution du gouvernement	Stratégies	Actions	Acteurs responsables
			<p>Mise en place de bases de données fiables et complètes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstitution de données foncières manquantes • Restauration des données détériorées • Enregistrement de toutes les informations foncières dans les archives foncières • Dotation en matériel informatique • Formation des agents à la maîtrise de ces matériels • Numérisation des données • Validation des données par le conservateur pour en assurer la fiabilité 	<p>DGSF FNF Etat TFP</p>
			<p>Financement public d'enquêtes et d'études</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomie financière • Révision des exigences en matière d'accessibilité 	<p>FNF DGSF</p>

suite page suivante

Tableau 1 Continué

Problèmes	Objectifs stratégiques	Solution du gouvernement	Stratégies	Actions	Acteurs responsables
			Centralisation des données dans une seule institution	<ul style="list-style-type: none"> • Identification de l'institution assurant cette centralisation • Renforcement du rôle de cette institution • Mise en place de conventions avec tous les services possédant des données foncières • Préparation de la politique nationale de gestion des données foncières 	<p>État OATF Autres institutions disposant de données foncières (INSTAT, ROR (Réseaux d'Observatoires Ruraux), IOGA (Institut et Observatoire de Géophysique d'Antananarivo), etc. ...)</p>
Équipements et infrastructures obsolètes	Promouvoir la modernisation des équipements et des infrastructures		Attribution d'équipements et d'infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> • Attribution d'équipements et d'infrastructures adéquats • Formation des agents à la maîtrise du matériel et à l'archivage 	<p>État TFP</p>
Insuffisance de financement	Promouvoir une augmentation des fonds reçus par le département foncier	Autofinancement du système par le FNF	Fonctionnement du FNF, suivi et contrôle des fonds reçus	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion optimale des fonds reçus par le FNF • - Renforcement du suivi et du contrôle des fonds 	<p>FNF</p>

suite page suivante

Tableau 1 Continué

Problèmes	Objectifs stratégiques	Solution du gouvernement	Stratégies	Actions	Acteurs responsables
			Promouvoir l'utilisation des services fonciers par la population	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation de la population à la sécurisation foncière • Allègement des procédures de certification • Lutte contre la corruption • Réduction des frais de titres fonciers 	État DGSF BIANCO (Bureau Indépendant Anti-Corruption) Responsables des bureaux fonciers

6. Conclusion

Conclusion

- Une bonne gouvernance foncière contribue à promouvoir le développement d'un pays. La disponibilité des données est nécessaire pour la définition de la politique foncière à adopter. Madagascar est un pays agricole où la terre joue un rôle particulier dans la vie économique, sociale et culturelle de la population. La terre est un signe de richesse. Cependant, seulement 6% des terres sont légalement sécurisées (OATF, 2011). Cette situation n'est pas propice au développement agricole et économique du pays.
- Les objectifs de cette mission étaient de faire un état des lieux des données socio-économiques foncières, de déterminer les acteurs et d'identifier les limites relatives à ces données. Le but était de dégager les stratégies à mettre en œuvre pour améliorer la qualité des données.
- A Madagascar, les données socio-économiques foncières sont très dispersées. La plupart sont stockées sur papier, mais l'archivage ne respecte pas les normes conventionnelles, ce qui entraîne une détérioration des documents lors du stockage. De plus, les bases de données disponibles sont inaccessibles. Les conditions d'accessibilité dépendent des bailleurs de fonds qui financent les études et les enquêtes. Si l'on peut demander des informations, seules les statistiques peuvent être fournies. En revanche, les rapports sont gratuits, tant ceux de l'INSTAT que ceux de l'OATF. Pour remédier à ces problèmes, ce rapport propose des stratégies visant à améliorer la qualité et l'accessibilité des données, à promouvoir la modernisation des équipements et des infrastructures, et à encourager l'augmentation des fonds reçus par le service foncier.

Les principales données socio-économiques sur les terres concernent :

- Les propriétaires des terres (sexe, âge, état civil).
- Les parcelles (mode d'acquisition, superficie, etc.)

- L'utilisation des terres et la productivité agricole
- Les informations sur les investissements fonciers
- Le coût de la sécurisation foncière
- Impacts socio-économiques de la sécurisation foncière
- Les litiges fonciers
- Coûts d'investissement et de fonctionnement des guichets fonciers

Recommandations pour la mise en place de plateformes et de services d'assistance.

L'Agence de développement de l'Union africaine-NEPAD (AUDA-NEPAD), avec l'aide de l'Agence allemande pour la coopération internationale (GIZ) et de la Banque mondiale, a conçu le programme de politique de gouvernance foncière (LGP). Les objectifs du NEPAD sont les suivants :

- Mettre en œuvre une plateforme numérique où seront collectées les données et informations sur les terres. L'OATF semble être l'institution la mieux placée pour héberger cette plateforme, mais c'est au gouvernement de prendre la décision finale.
- Mettre en place un service d'assistance : Du personnel technique sera choisi pour constituer ce bureau. Leur rôle est de collecter et de filtrer les informations pour la plateforme.

Le gouvernement désignera l'institution à laquelle cette plateforme sera rattachée. Pour assurer sa pérennité, le personnel technique est un personnel du ministère ou de l'institution auquel il est rattaché. Les informations à stocker sont également à déterminer par le pays, ainsi que l'accessibilité et le contrôle de ces informations. La formation du personnel technique et la mise en place de la plateforme seront financées par le NEPAD.

La mise en place de cette plateforme et du service d'assistance permettra non seulement de favoriser la centralisation des informations en assurant leur gestion intégrée, mais aussi d'améliorer les données foncières et leur accessibilité. Cependant, il est nécessaire de réfléchir au financement du service d'assistance et à ses coûts de fonctionnement (téléphone, déplacements sur le terrain, etc.).

Remarques

1. Lors d'une émeute provoquée par des troubles sociopolitiques en 2009, tous les dossiers stockés à Mahajanga en attente de restauration et de livraison ont été détruits et incendiés.

Références

- Andrianirina, N., R. Andrianirina-Ratsialonana and P. Burnod. 2013. Malagasy Local Land Offices: What are the Determinants of their Integration in the Local Governance?
- Banque Mondiale, 2016. Agriculture et développement rural à Madagascar. Background papers
- Rakotomalala H., Burnod P. 2018. La certification foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar: Perception et effets 2011-2015. OATF.
- Randrianarisoa J.C., Minten. 2003. Accessibilité et utilisation d'engrais chimique à Madagascar. Conférence "agriculture et pauvreté", Centre National de la Recherche Appliquée au Développement Rural
- Atwood, D.A., 1990. Land registration in Africa: the impact on agricultural production. *World Dev.* 18 (5), 659–671.
- Jacoby, H. G., and B. Minten. 2007. « Is Land Titling in Sub-Saharan Africa Cost-Effective? Evidence from Madagascar. » *The World Bank Economic Review* 21 (3): 461–85.
- Deininger, K., Ali, DA., Holden, S., Zevenbergen, J. 2008. Rural Land Certification in Ethiopia: Process, Initial Impact, and Implications for Other African Countries, *World Development*, 36 (10): 1786–1812.

Annexe B : Limites des données foncières et solutions proposées par les services enquêtés

Acteurs	Limites	Solutions
DDPF	Il n'est pas numérisé Certaines municipalités n'ont pas accès aux ordinateurs Certaines municipalités n'ont pas l'électricité	Mettre en place un système de numérisation des informations foncières
DETT	Peu de données socio-économiques disponibles Les informations ne sont pas disponibles pour le public. L'accès se fait par une demande manuscrite des utilisateurs.	Insérer plus d'informations dans le logiciel (sexe, etc.)
FTM	Manque de financement Les données sont accessibles au public mais sont payantes. Les données ne sont pas mises à jour, les données sont ponctuelles Manque de couverture nationale, pour une région donnée Manque de synergie entre le ministère et les autres secteurs et le MTF	
OATF	Manque de synergie entre les différents secteurs Problèmes de mise à jour des données Financement insuffisant : L'OATF reste dépendant des donateurs	Collaborer avec les observatoires pour alimenter la plateforme
CDF ou CIRDOMA	Pas de données numériques Manque d'outils pour la gestion du territoire Les données disponibles sont stockées sur papier mais les archives ne sont pas conformes aux conventions.	Numériser les informations foncières Mettre en place un système intermédiaire, de l'analogique vers le numérique.
CT ou CIRTOPO (Topographic District)	Données ponctuelles, l'inventaire a débuté en 2016. Ainsi, les données disponibles concernent uniquement l'année 2016. Aucune donnée disponible sur l'évolution de ces informations.	Informatiser l'information
	Informations non mises à jour, le dernier plan date de 1993	

Source : Entretien de l'auteur, 2019



Mission

Renforcer les capacités des chercheurs locaux pour qu'ils soient en mesure de mener des recherches indépendantes et rigoureuses sur les problèmes auxquels est confrontée la gestion des économies d'Afrique subsaharienne. Cette mission repose sur deux prémisses fondamentales.

Le développement est plus susceptible de se produire quand il y a une gestion saine et soutenue de l'économie.

Une telle gestion est plus susceptible de se réaliser lorsqu'il existe une équipe active d'économistes experts basés sur place pour mener des recherches pertinentes pour les politiques.

www.aercafrica.org/fr

Pour en savoir plus :

- | | | | |
|--|--|---|--|
|  | www.facebook.com/aercafrica |  | www.instagram.com/aercafrica_official/ |
|  | twitter.com/aercafrica |  | www.linkedin.com/school/aercafrica/ |

Contactez-nous :

Consortium pour la Recherche Économique en Afrique
African Economic Research Consortium

Consortium pour la Recherche Économique en Afrique

Middle East Bank Towers,
3rd Floor, Jakaya Kikwete Road

Nairobi 00200, Kenya

Tel: +254 (0) 20 273 4150

communications@aecrcafrica.org