

DEMATÉRIALISATION DES DOCUMENTS TOPOGRAPHIQUES

9.1. La ruine des documents topographiques et fonciers de la zone

La ruine des documents fonciers et topographiques est l'une des causes majeures de la crise actuelle du secteur. L'information foncière est devenue confuse pour une garantie incertaine de la propriété. La capacité de protection des droits fonciers est devenue dérisoire au regard des augmentations des demandes d'acquisition de terrain domanial. Tandis que la dégradation avancée des conservations foncières et topographiques est telle que, dans certains cas, l'Etat ne parvient plus à garantir la propriété. A titre d'exemple, on peut constater les états des documents fonciers par l'intermédiaire des photos suivantes (photos N° 9 et N°10).

Remarque :

Les Livres fonciers et Dossiers fonciers qui sont dans les mêmes états que ceux que l'on voit sur les photos (photos N° 9 et N°10), présentent successivement des déchirures importantes qui altèrent les informations manuscrites. Plusieurs pages sont manquantes et les réparations malencontreuses ont masqué des informations écrites sur de nombreuses pages. Concernant les dossiers fonciers, leurs couvertures ont subies plusieurs déchirures et sont déchiquetées en certains endroits borduriers. Enfin les papiers sont devenus cassant ou friable.



Photo 2 : Livre foncier et Dossier foncier en de mauvais états

De plus, un inventaire réalisé en 2006 dresse un état alarmant de la situation, avec la disparition de 11 % des plans de repérage et des dossiers fonciers individuels, de 12 % des registres fonciers, soit 1300 livres, qui référencent 65.000 titres fonciers, de 16 % des plans cadastraux,... La part des documents rendus inutilisables en raison de leur détérioration est à ajouter à ces pourcentages. Ensuite, la ruine des conservations ne permet plus aux services fonciers d'exploiter cette information en déclin. Et l'état critique de l'information sur la propriété titrée est le principal facteur d'explication des délais particulièrement longs, nécessaires à l'établissement par l'administration foncière des différents documents exigibles par les usagers.

L'information topographique est aussi sévèrement touchée. La moitié des parcelles titrées ne figure pas sur des plans de repérage si dégradés qu'ils sont rarement utilisables. L'état des plans topographiques complique le repérage in situ des parcelles titrées, déjà rendu aléatoire en raison de la disparition fréquente des bornes et des points géodésiques.

Photos

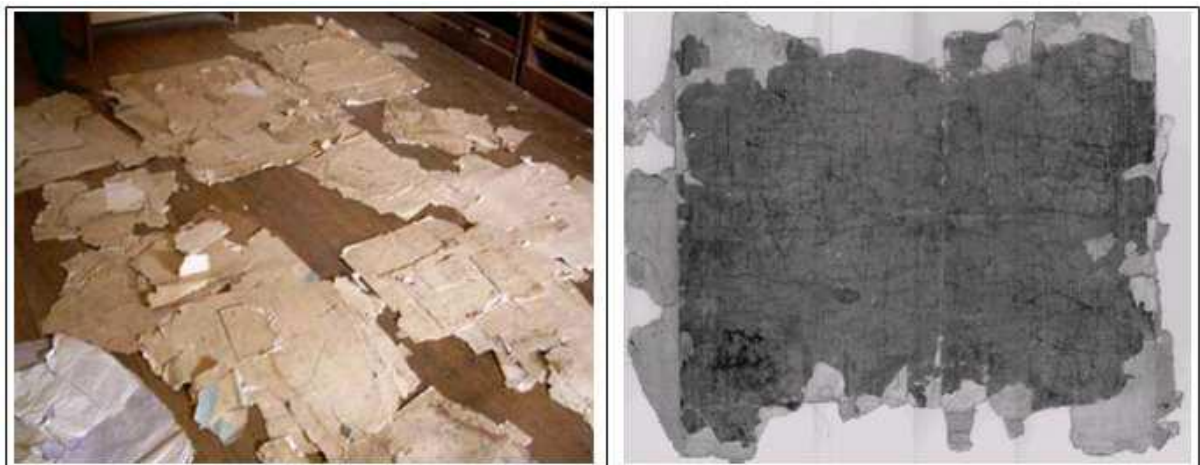


Photo 3 : Etat critique des Plans de Repérages

9.2. Conséquences

9.2.1. Les conséquences simples

- **Les livres fonciers, plans et documents fonciers en mauvais état, déchirés ou disparus**

Ne facilitent pas le travail des agents, et contribuent à la lourdeur du service public foncier.



Photo 4 : les archives saturées dans les CIRDOMA et CIRTOPO jusqu'à maintenant

Source : PNF

Les archives sont les moyens les plus efficaces pour accélérer le travail dans les conservations foncières, cependant leur mauvais état est le premier facteur déterminant la lourdeur des services fonciers, certains livres disparaissent et d'autres déchirés, il n'y a pas non plus assez de place pour les nouveaux documents, d'où il y a à la fois manque d'organisation et de structure.

9.2.2. Les conséquences néfastes au niveau des services fonciers

- **le système d'immatriculation foncière en panne**

Les moyens octroyés n'ont pas permis d'assurer ni le fonctionnement normal, ni la maintenance des infrastructures alors que la demande des prestations ne cessait d'augmenter. Le rendement

est insuffisant : le volume actuel d'immatriculation durant la période 1992/2000 se limitait à 35 titres par an par service, soit 1073 titres par an. 500 000 demandes d'acquisition de terrains domaniaux sont en attente dans les services fonciers et que, beaucoup d'usagers souhaitent avoir une reconnaissance écrite de leurs droits fonciers. Les titres deviennent progressivement obsolètes, en raison de la rareté de l'enregistrement des mutations du fait de la complexité et le coût de la procédure.

- **La mauvaise qualité des services : point de blocage et de défaillances**

Il est à constater dans les bureaux des services fonciers de Nosy-Be, l'état de délabrement avancé des différents documents.

Il est possible de les classer en trois catégories :

Tableau 2 : la qualité des services dans la conservation foncière (février 2005)

BONS	MAUVAIS	IRRECUPERABLES/DISPARUS
Les documents sont encore exploitables, et peuvent être numérisés sans trop de difficulté	Le document est inutilisable en l'état car soit il est complètement déchiré, soit les parties importantes ne sont plus lisibles	Les documents sont introuvables dans les différents classements ou sont inutilisables

La situation est donc très critique et alarmante, car la qualité des services est totalement médiocre.

Ici, la situation est aussi plus catastrophique, car, les archives sont de plus en plus volumineuses, les demandes sont de plus en plus nombreuses, alors que les moyens restent insuffisants :

- Lourdeur du service des domaines et topographiques, notamment, le délai de traitement des dossiers : mutation dans la conservation de la propriété foncière et demande de plan par exemple dans la conservation topographique. Non seulement le traitement est long mais il n'y a pas de fixation de délai pour les mêmes cas de demande de dossiers.
- Les instances s'accumulent à cause de la perte de nombreuses informations ;
- Les doléances d'usagers insatisfaits sont nombreuses, ainsi que les récriminations ;
- La recrudescence de la corruption, du favoritisme et du népotisme n'est plus évitable.



Photo 5 : plans de repérage sur support calque végétal

Source : Direction des Services Topographiques.

Cette figure montre l'incapacité des services topographiques à satisfaire toutes les demandes de plan de tous les usagers, car les plans sont déchirés et illisibles ou même disparus, soit par leur utilisation fréquente, soit par le mauvais état de la conservation des archives fonciers.

9.2.3. Les conséquences concrètes

- **Il y a une paralysie du service foncier**

Le service public foncier est jugé très insatisfaisant par les usagers, à cause des longs délais de traitement des demandes pour l'obtention de titre foncier, soit des certificats d'immatriculation de situation juridique, soit des plans réguliers.

Les conditions de travail des agents sont difficiles : les bâtiments sont dans des états qui ne garantissent plus la conservation des documents, les agents doivent parfois apporter leur propre matériel de travail tandis que la détérioration des plans et registres a désormais atteint un niveau difficilement réversible.

- **Une panne du dispositif actuel**

Malgré les efforts entrepris par le Gouvernement, le constat conclut sur un système d'immatriculation foncière individuelle en panne, tandis que l'espoir d'une immatriculation foncière généralisée grâce au cadastre reste conditionné à l'octroi de subventions par les agences d'aide. Dans les deux cas, les titres deviennent obsolètes en raison de la rareté de l'enregistrement des mutations et l'on peut douter de la capacité réelle des services fonciers, dans leur forme actuelle, à gérer l'ensemble des terres agricoles et urbaines de Madagascar.

- **Une insécurité foncière généralisée :**

C'est la conséquence directe de la crise foncière, puisque les investisseurs ne peuvent pas investir sur un terrain non sécurisé, et que les usagers craignent une tentative de spoliation dans l'obtention des terrains.

- **Le développement des conflits fonciers :**

Ce contexte d'incertitude généralisée favorise le développement des conflits pour la maîtrise du sol, surtout quand la survie d'un groupe familial tient à l'exploitation d'une parcelle.

- **La corruption :**

L'immatriculation ne peut plus fonctionner sans apport financier du requérant. Le volume considérable des demandes face à la très faible capacité d'établissement de titres fonciers entraîne une situation favorable au monnayage des actes administratifs.

L'accélération pécuniaire de traitement des dossiers fonciers apparaît comme illégale, mais certains agents sont tentés de le faire.

- **Réticences à l'investissement :**

En premier lieu, il se trouve que l'investissement privé est contrarié par le trouble sur le foncier : les producteurs ruraux ne sont pas incités à des investissements durables sur leurs terrains.

Ils n'ont aucun intérêt à bénéficier des parcelles dont ils ne sont pas assurés de l'exploitation à long terme. Ainsi, les productions rurales subissent de plus en plus de diminution lorsque l'incertitude sur leurs droits sur le sol est encore floue.

En second lieu, nombreux sont les projets environnementaux en suspension du fait que les droits sur les sols ne sont pas très nets. Nous pouvons citer à titre d'exemple le reboisement. Ce reboisement dont le pays a le plus grand besoin est condamné par cette incertitude, comme le paiement des redevances sur l'eau ou tout investissement permettant d'améliorer la productivité des champs.

En terminant ce premier type d'impact, parlons des entrepreneurs qui ne peuvent pas se risquer à investir en infrastructures productives ou commerciales tant que leurs droits sur une parcelle ne sont pas garantis de manière transparente et fiable. Certains projets de développement annulent leurs intentions de financement quand le statut juridique des terrains n'est pas clarifié.

- **Dégradation du climat social :**

La multiplication des conflits sur la terre nuit au climat social et au maintien de l'ordre public. Dans ce stade, les conflits entre les voisins engendrent des colères ou des sentiments de représailles entre les citoyens. Ces sentiments à son tour entraînent des actes que les forces de l'ordre ne pourront pas toujours contrôler. De ce fait, l'ordre public n'est pas assuré avec l'enregistrement de l'augmentation massive des conflits fonciers.

- **Encombrement des tribunaux**

Les litiges fonciers comptent parmi les affaires les plus nombreuses portées devant les tribunaux. En plus, les litiges fonciers contribuent largement à la saturation des juridictions et au dysfonctionnement de la justice.

- **Blocage de la décentralisation**

Le développement des collectivités territoriales est freiné par l'absence d'une cartographie claire et régulièrement mise à jour des occupations du sol et des droits sur la terre. Aucune fiscalité foncière locale ne peut être organisée et les budgets communaux restent dépendants des subventions accordées par le niveau central.

- **Perte de crédibilité de l'État**

Les citoyens, par la durée considérable de l'immatriculation et la faible délivrance des titres, constatent que le service foncier et domanial assure avec difficulté leurs tâches. L'État n'est plus alors crédible à assurer leurs droits sur le sol, donc à répondre aux demandes considérables d'immatriculation.

De ce fait, l'essentiel des terres agricoles et urbaines n'est plus géré par l'État et partant, la crédibilité de l'État et de ses services fonciers se dégrade proportionnellement à la baisse de qualité du service public.

9.3. Les objectifs de la dématérialisation des plans fonciers

Cette restructuration et cette modernisation se présente comme l'amélioration de la qualité des prestations fournies au public par les services fonciers. Un plan d'action de modernisation, élaboré au niveau du PNF et de la Direction des Services Fonciers, définit entre autres les actions de modernisation :

- Conception de l'architecture du système d'informations foncières unique ;
- Inventaire et plan d'archivage ;
- Archivage et conditionnement ;
- Sauvegarde de l'information foncière et topographique par la :
 - restauration et préparation des documents pour leur numérisation : la restauration concerne les documents existants et relativement peu dégradés
 - reconstitution des informations fortement détériorées ou perdues : la reconstitution est une opération de reconstruction des informations perdues ou dans un état de dégradation telle qu'une simple procédure de restauration ne suffit pas
 - Numérisation et vectorisation des documents fonciers et topographiques ;
 - Mise en œuvre du système d'information informatisé ;
 - Amélioration du service rendu au public par la mise en place de guichets uniques.

En général, les objectifs de la modernisation des services fonciers sont les suivants :

- **sauvegarder** d'urgence les archives foncières
- **accélérer** les délais de procédures portant sur des droits fonciers déjà établis, en renforçant les Services Fonciers
- **améliorer** leur capacité à réaliser leurs fonctions :
 - ˆ de conservation
 - ˆ d'appui-conseil aux communes et de gestion du domaine de l'Etat

PLAN LOCAL D'OCCUPATION FONCIERE (PLOF)

10.1. Contexte

Les nouvelles orientations de la politique foncière engagent un processus de décentralisation de la gestion foncière. A ce terme, deux niveaux de gestion foncière se réaliseront de manière parallèle, l'administration foncière est chargée de garantir la propriété privée titrée par le biais de ces 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 transfert d'une partie de la compétence foncière, des services fonciers régionaux vers les guichets fonciers communaux, nécessite un partage d'informations entre les deux niveaux de gestion foncière. Le Plan Local d'Occupation Foncière est conçu pour devenir l'outil qui permettra la mise en cohérence des deux niveaux de gestion foncière.

10.2. Définitions

10.2.1. Définition juridique

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.

Mais d'après la Loi N° 2006-031 du 24 novembre 2006, sur la propriété privée non titrée, Chapitre 4 – article N° 4, le plan local d'occupation foncière est un outil d'information cartographique de base :

- délimitant chaque statut de terres avec un identifiant spécifique,
- précisant les parcelles susceptibles de relever de la compétence du service administratif de la Collectivité Décentralisée de base,
- permettant de suivre l'évolution des situations domaniales et foncières des parcelles situées sur le territoire de la Collectivité Décentralisée de base.

10.2.2. Définition plus pratique

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

- C'est un plan à grande échelle (à partir de 1/5.000), d'orientation suivant le système de projection Laborde
- C'est une base de données géographique associée à une base de données alphanumérique fournissant une information sur les ayant-droits.

10.3. Les informations contenues dans le PLOF

Le système d'information du PLOF est ordonné en 3 niveaux :

- **Niveau 1 : le Fond Image**

C'est la phase d'acquisition et compilation des données de base, par l'administration foncière et/ou par les communes.

- **Niveau 2 : PLOF initial**

On l'appelle aussi Phase Niveau de constitution. C'est le report sur le fond image des Droits fonciers écrits et conservés par l'administration foncière avec le report des dépendances du domaine public. Le PLOF initial est constitué par la Couche Titre, la Couche Domaine Public, la Couche des Terrains à Statut Spécifique et le Fond Image.

Le PLOF, dans sa version initiale, correspond à une base de données géographique associant un fond image et des données vectorielles mentionnant obligatoirement les informations suivantes : limites communales, étendue et localisation des domaines publics et privés, étendue et localisation des domaines ayant un statut spécifique (aires protégées, réserves,...), étendue et localisation des parcelles déjà titrées, les informations administratives pour chaque polygone. Chaque parcelle représentée sur PLOF est renseignée par une vingtaine d'attributs fonciers (propriétaire, noms des propriétés voisines, date, ...)

- **Niveau 3 : PLOF actualisé**

Appelé également 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 titre foncier. Ce troisième niveau est le résultat de la mise à jour du PLOF initial par le Service foncier (c'est-à-dire les opérations de mutation comme les ventes, les dotations,...) et le Guichet foncier (par l'intermédiaire de la couche Titre).

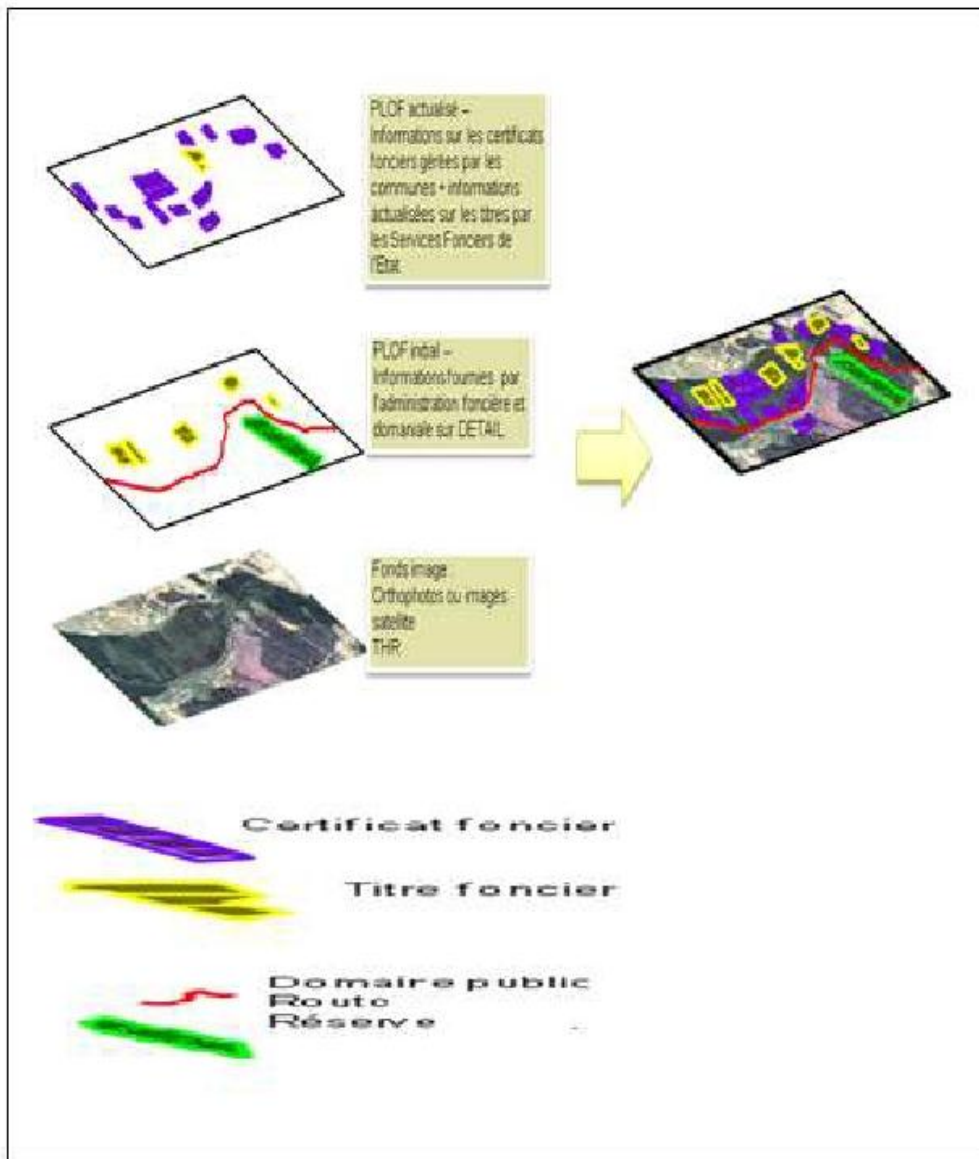


Figure 3: Les informations contenues dans un PLOF

10.4. Finalités et utilités du PLOF

Nombreux sont les finalités et les utilités du Plan Local d'Occupation Foncier, mais on peut les regrouper comme suit :

- Le PLOF est une carte des statuts juridiques de la terre qui détermine les espaces de compétence du guichet foncier communal.
- Le PLOF correspond au nouveau plan de repérage, gère et utilise à terme à la fois par les services topographiques et par les guichets fonciers communaux.
- Le PLOF constitue un plan de base pour différents usages : fiscalité locale, aménagement du territoire, adressage,...
- Le PLOF met en évidence les droits fonciers écrits tels qu'ils sont conservés par l'administration foncière et domaniale : titres fonciers, terrains à statut spécifique,...

Il représente également les dépendances du domaine public.

- Le PLOF peut aussi être utilisé par les services fonciers pour l'accueil du public, notamment pour repérer des parcelles déjà titrées ou pour identifier des terrains dont l'immatriculation est souhaitée par l'utilisateur.
- Le PLOF permet également de suivre l'évolution de la situation des parcelles.

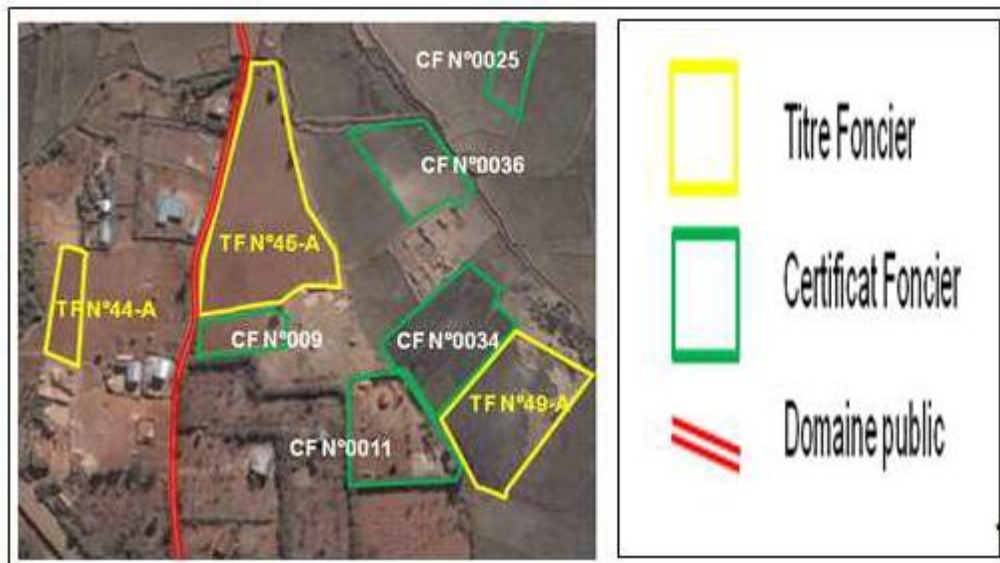


Figure 4: Représentation d'un extrait d'un PLOF

10.5. Guides d'élaboration d'un PLOF

a. METHODE DE REALISATION (sur ArcGIS)

➤ QUELS SONT LES DOCUMENTS NECESSAIRES

- Fond Image Ortho rectifié (facultatifs)
- Fond image FTM (facultatifs)
- Listing de parcelles titrées
- Listing des demandes en cours
- Limite des zones protégées, limite administrative
- Limites des zones cadastrées

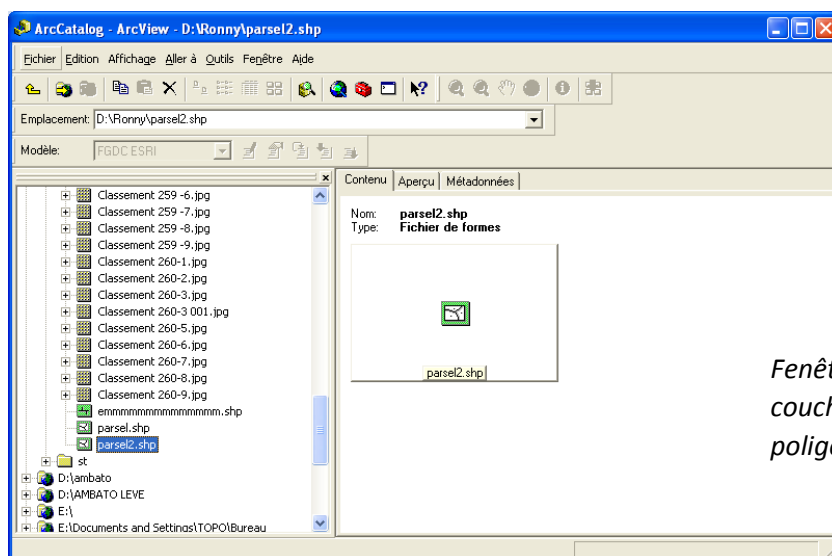
➤ LES ETAPES A SUIVRE

- Inventaires des plans (individuel, repérage et cadastral) existants
- Scannage des plans et carte existante
- Géoréférencement des fonds existants
- Vectorisation des plans de repérage et individuels
- Codification des parcelles

- Vérification sur terrain des parcelles ayant des anomalies de positionnement

➤ COMMENT PROCEDER AU CALAGE D'IMAGE AVEC ARCGIS

- Saisir sur Excel les coordonnées des points de calage (minimum 4 points) et l'enregistrer au même répertoire de l'image à caler
- Puis aller dans **Outils<ajouter des données XY** : ouvrir le fichier Excel
- Cliquer sur « addtheme ou ajouter des données » et choisir l'image à caler
- Aller dans barre **d'outils géoréférencement** et activer la couche correspondant



Fenêtre ArcCatalog : pour créer couche d'information : ligne ; poligone et poliligne, etc.

Figure 5:Création du fichier SHP.

- Créer couche des données (voir table de matière): lancer ArcCatalog puis fichier<nouveau fichiers de formes

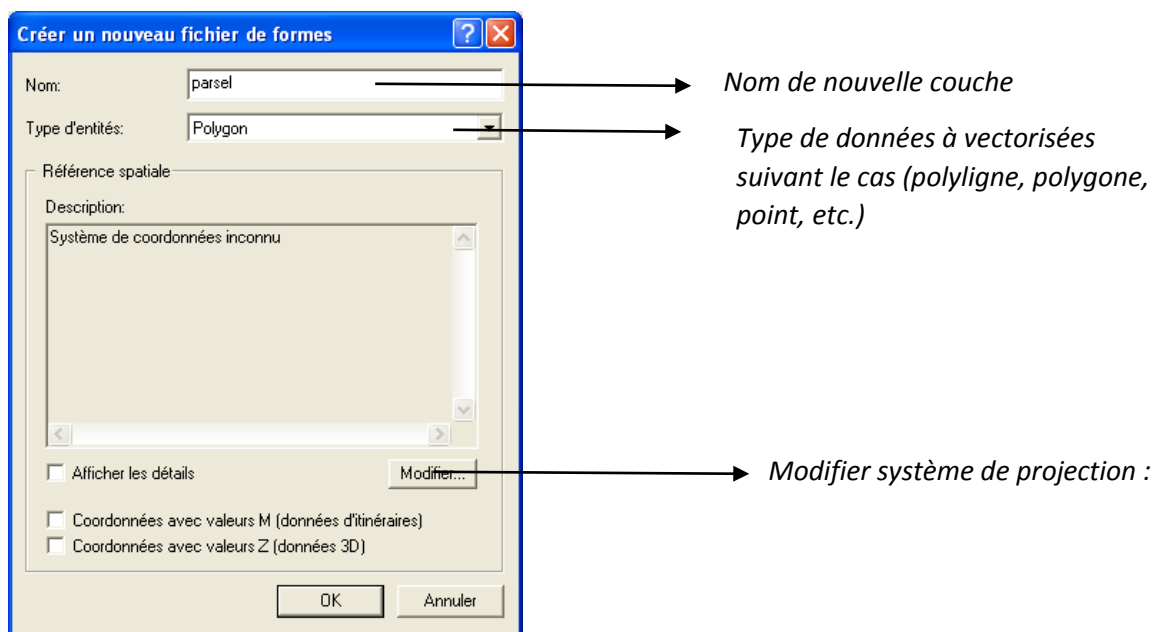


Figure 6:Création d'entité.

- Activer maintenant le mode capture (accrochage objet) dans la barre d'outils Editeur

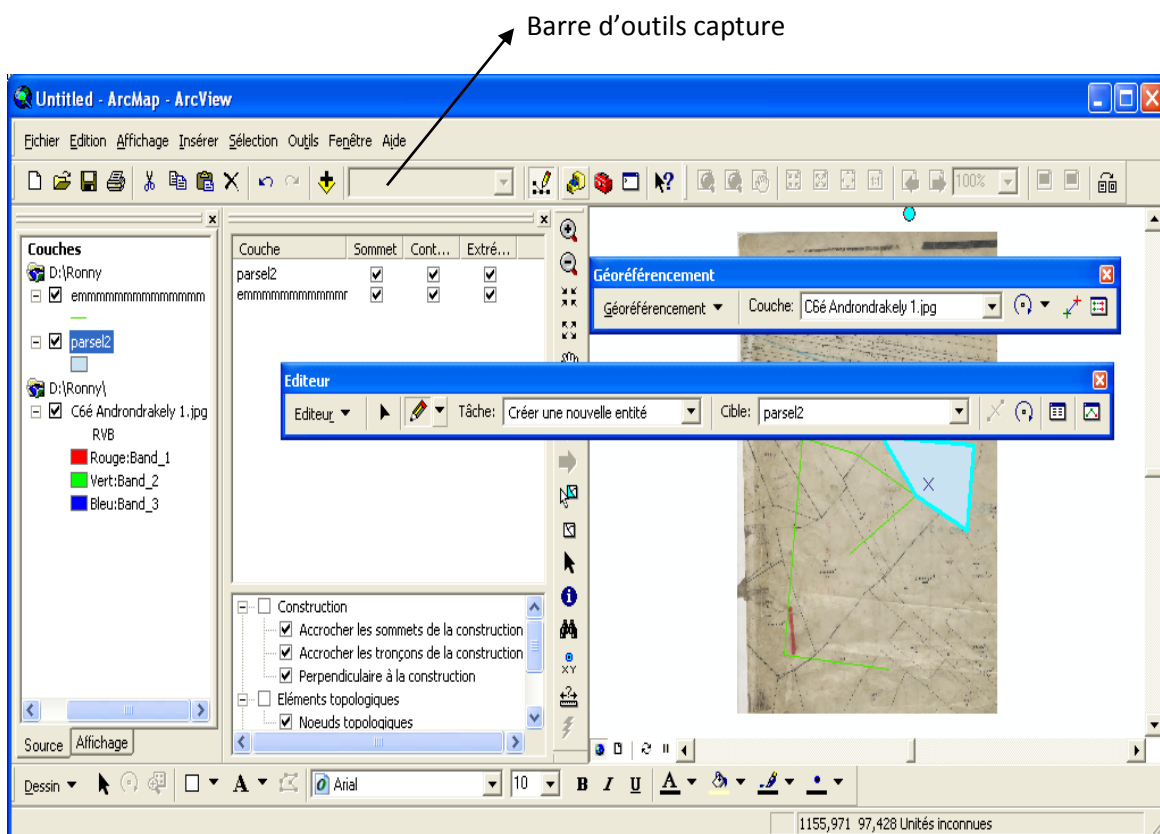


Figure 7:Géoréférencement

- Commencer le calage de l'image : ajouter point des contrôles; pointer et cliquer sur image puis sur le point de calage respectif et ainsi de suite

- Pour commencer la numérisation des plans : aller dans **Editeur** < ouvrir une session de mise à jour et choisir dans **cible** le nom de la couche correspondante.
- Puis dans tâche choisir **créer une nouvelle entité**, et pour les polygones suivants utiliser **Polygone automatique** ce même barre d'outils **Editeur**.
- A la fin tâche numérisation **quitter la session de mise à jour** dans **Editeur** et l'enregistrer