

DIRECTION DES SERVICES TOPOGRAPHIQUES

1.1. Historique

Institué à Madagascar par l'article 4 de la loi du 9 Mars 1896 sur la propriété foncière indigène, les attributions du Service Topographique sont définies par l'arrêté du 2 Juillet 1919. Les plus importantes de ses attributions résident dans les applications de l'Ordonnance N°60-146 du 3 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation, modifiée et complétée par l'Ordonnance N°74- 034 du 10 décembre 1974 relative l'immatriculation collective ou Cadastre. Le Service Topographique comprend actuellement une Direction centrale dénommée «Direction des Services Topographiques (DST) ».

Mission de la DST

La Direction des Services Topographiques est chargée de l'extension, de l'élaboration et la fiabilisation du PLOF sur tout le territoire de Madagascar, l'intensification et de l'harmonisation des activités des Bureaux et Circonscriptions Topographiques, corollaires immédiats des réformes et de l'application des nouvelles méthodes informatisées que le pays vit actuellement en matière de sécurisation foncière, levier du développement.

A ce titre, l'organisation de la Direction des Services Topographiques est basée sur premièrement la recherche et la conception des nouvelles méthodes à appliquer dans l'établissement et la conservation des plans topographiques tels que l'élaboration et la fiabilisation de PLOF sur tout le territoire de Madagascar. Deuxièmement, la collaboration de travail avec les CCRF et DAGFD dans l'application des nouvelles méthodes et réglementation au sein de la Direction des Services Topographiques. Troisièmement, la constitution de base des données topographiques foncières en vue des investissements dans divers secteurs, notamment aux services topographiques excentriques et aux guichets fonciers communaux. Quatrièmement, l'identification, la réalisation et la finalisation des opérations cadastrales. Cinquièmement, la coordination et le suivi des opérations cadastrales menées sur tout le territoire national. Sixièmement, le suivi des travaux fonciers exécutés pour le compte de l'Etat et l'exécution des travaux d'études spéciaux des collectivités publiques ou des établissements privés. Septièmement, la vérification et du contrôle qualité des travaux de bornage collectif exécutés par des cabinets privés. Huitièmement, le suivi et le contrôle de l'exécution des stratégies et des plans d'activités à réaliser. Neuvièmement, l'appui technique, la formation en

matière de technologie nouvelle (GPS, et imageries satellitaires,...) et l'inspection des services excentriques. Dixièmement l'élaboration des manuels de procédures. Et à la fin, la préparation et l'élaboration des textes réglementaires à soumettre à l'Autorité supérieure.

Constitution de la direction des services topographique (DST)

La Direction des Services Topographiques comprend :

- le Service d'Intervention et des Méthodes (SIM) ;
- le Service des Statistiques et du Suivi (SSS) ;
- le Service d'Appui au Plan Local d'Occupation Foncière (SAPLOF) ;
- la Division Administrative et Financière (DivAF) ;
- la Division Informatique (DivInfo)
- la Division Coordination et Communication (DivCC) ;
- le Secrétariat Particulier (SP).

En outre, elle a autorité purement technique aux Services Topographiques excentriques comprenant les Services Régionaux et Circonscriptions Topographiques.

1.4. Organigramme de la DST

L'organigramme de la Direction des Services Topographiques se présente donc comme suit :

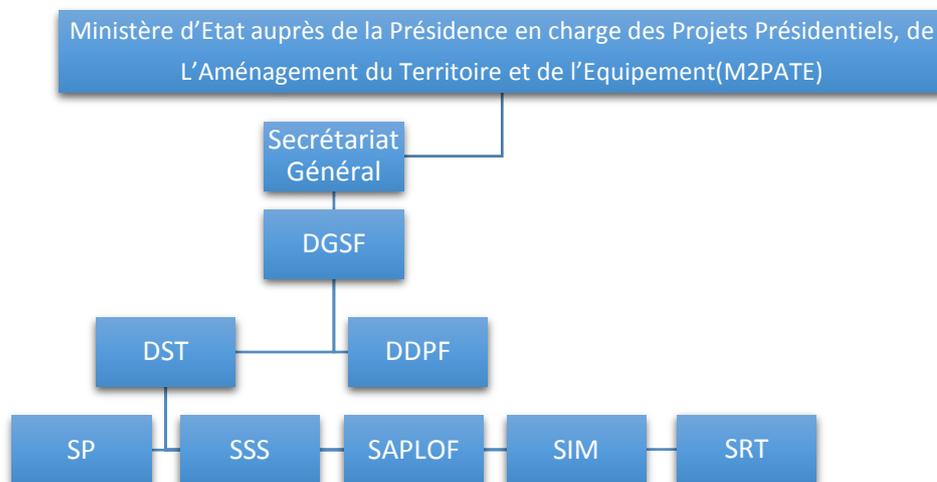


Figure 1 : L'organigramme de la Direction des Services Topographiques

LA CIRCONSCRIPTION TOPOGRAPHIQUE (CIRTOPO)

2.1. Mission de la CIRTOPO

La Circonscription Topographique se charge de l'établissement des plans réguliers demandés par le service public ; la vérification des plans réguliers annexés aux demandes de terrain ; l'élaboration et la vérification PLOF ; le bornage de terrains appartenant au service public ; la vérification des travaux de bornage ; la conservation des documents topographiques fonciers ; la mise à jour des documents topographiques fonciers ; la délivrance des reproductions de documents topographiques fonciers (plans, PV, états parcellaires...) ; la perception des frais de toutes natures y afférentes ; la délivrance des renseignements au public ; l'assistance de la Commission chargée de constat des lieux ; la sensibilisation et la formation des collectivités territoriales en matière technique ; la formation des agents des guichets fonciers en matière technique ; l'assistance à l'exécution des travaux cadastraux et l'expertise judiciaire relative au foncier.

La circonscription topographique assure le service de proximité plus proche des usagers et s'occupe de toutes les responsabilités administratives concernant les documents topographiques (conservation et délivrance des documents). C'est pour cette raison que nous a poussés d'axer le présent travail au niveau de la CIRTOPO, notamment la Circonscription Topographique de Nosy-Be. Notre choix pour ce service est d'abord la quantité d'informations traitées et la disponibilité du Chef de la Circonscription à nous fournir les éléments nécessaires à l'étude.

2.2. L'utilisation des archives de documents topographiques

Les documents conservés dans la Circonscription Topographique sont indispensables aussi bien pour le fonctionnement des services fonciers que pour la satisfaction des usagers.

Ces archives sont nécessaires pour :

- ***Création de BD numérique***

A partir de la réforme foncière en 2005, tous les travaux topographiques sont exigés à être traités numériquement à partir des outils sophistiqués et des logiciels pertinents. Ceci doit nécessiter des documents des archives pour la digitalisation et la vectorisation des plans. En effet, l'élaboration du PLOF se fait à partir des trésors des archives.

- ***La mise à jour des plans***

La mise à jour des plans est relative aux travaux subséquents sur une propriété ou un terrain. Par conséquent, elle est strictement à effectuer car un plan non à jour est la source des conflits fonciers tels que l'empiètement des limites de terrains, les litiges fonciers, les actes de double vente, etc.

- ***La vérification***

Il s'agit de vérifier la conformité des plans suivant les normes techniques et fait le rapprochement des limites. L'objectif de cette opération est de contrôler le dossier ou le plan en cours par rapport aux plans riverains déjà établis.

- ***La reproduction des plans***

La Circonscription Topographique défend la conservation des informations foncières. En effet, elle est privilégiée de reproduire des plans à la demande des clients. Il y a deux (02) cas possible à la reproduction d'un plan, à savoir si le plan est archivé, le client pose la demande et on attend le délai de livraison ou si le plan est égaré, ceci nécessite une descente sur terrain pour faire le levé Topographique.

- ***La préparation des opérations techniques***

Pour les Géomètres Experts privés ou pour le fonctionnaire, ainsi que les opérateurs agréés, il faut toujours une phase de préparation au bureau avant d'exécution des opérations techniques, tel que le bornage ou le rétablissement des limites. Cela nécessite de consulter les archives pour rapprochement de limites et éviter les empiètements.

LA REFORME FONCIERE

3.1. Généralité sur la réforme

Compte tenu du constat des dysfonctionnements de l'administration foncière (lourdeur de la procédure administrative, vétusté des matériels et documents fonciers, coûts élevés), et de la récurrence des litiges fonciers, le gouvernement malagasy s'est engagé à changer et à inverser cette tendance, d'où l'initiative d'une réforme foncière généralisée. Sur ce, l'Etat ne se contente pas seulement sur la réforme de la procédure d'acquisition des domaines privés de l'Etat mais procède également à la modernisation, à la restructuration et à l'informatisation de la conservation des documents fonciers pour améliorer la qualité du service.

3.2. Objectif de la réforme

L'objectif de la nouvelle politique foncière de Madagascar, fixé par :

- **La Lettre de Politique Foncière I (2005-2015)** qui a pour but « de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique ». Il est attendu que cette nouvelle Politique Foncière ait un impact sur l'investissement privé¹, sur la production agricole, sur la gestion et protection des ressources naturelles, sur le développement des collectivités locales et sur le renforcement de la cohésion sociale.

3.2.1 Axe de mise en œuvre du LPF I

La nouvelle politique foncière malagasy de 2005 fixe des orientations majeures définies suivant quatre axes stratégiques :

Axe 1. Restructuration, Modernisation et Informatisation des Conservations Foncières et Topographiques

a. Objectif

Cet axe a pour objectif d'améliorer le service public de garantie de la propriété et d'information foncière au profit des détenteurs de titres et des acquéreurs de terrain domaniaux.

b. Actions

- Mesure d'urgence, les archives foncières seront sauvegardées. Des travaux de numérisation et de digitalisation seront contractualisés auprès d'opérateurs spécialisés.
- Les équipements des services domaniaux et topographiques feront l'objet d'une importante modernisation par l'acquisition de matériels informatiques et de mobiliers adéquats, la rénovation et la construction de bâtiments.

- Un processus de régularisation des occupations et de mise à jour des titres fonciers et des plans topographiques sera conçu et engagé rapidement afin de faire correspondre le nom du titulaire du titre au nom du ou des occupants actuels des parcelles titrées. Des opérations de réfection de documents de repérage seront entreprises afin d'améliorer la qualité des informations sur la disponibilité de terrains présumés domaniaux.

Axe 2.Appui à la Décentralisation de la Gestion Foncière

a. Objectif

Cet axe a pour objectif, la mise en œuvre d'un dispositif juridique et institutionnel local, renforçant les capacités des collectivités décentralisées, afin de répondre à la forte demande en documents garantissant la sécurité foncière de leurs détenteurs.

b. Actions

Une administration foncière de proximité, le guichet foncier communal et/ou inter communal, sera créée. Elle sera chargée de la délivrance et de la mutation de certificats fonciers selon trois modalités possibles.

Les collectivités seront informées de ces trois modalités et procéderont au choix du mode de sécurisation foncière :

- Dotation à la commune et démembrement du titre-mère au nom de la commune, en certificats de propriété individuelle suite à une constatation des occupations par une commission de reconnaissance locale et à l'approbation par le Maire d'un acte de reconnaissance de propriété aux occupants ;
- **Opérations cadastrales** : opération physique de délimitation des parcelles individuelles par une brigade topographique, puis en fonction du choix des collectivités, délivrance de certificats d'occupation foncière ou aboutissement de la procédure jusqu'à l'obtention du titre foncier (opération juridique de consécration des droits par un tribunal terrier suivie d'une opération administrative d'enregistrement des droits sur le livre foncier).Ce mode de sécurisation foncière reprend les principes des sécurisations foncières relative (SFR), intermédiaire (SFI) et optimale (SFO) ;
- **Cadastre citoyen** : délimitation d'une aire de sécurisation foncière et constatation des occupations selon une procédure publique et contradictoire par une commission de reconnaissance locale. Des certificats fonciers seront délivrés sur cette base. Les usagers qui le souhaiteront pourront transformer leur certificat en titre foncier selon des procédures simplifiées à concevoir.

Axe 3 : Rénovation de la réglementation foncière et domaniale

a. Objectif

Conformément aux besoins et attentes de la population, cet axe a pour objets l'adaptation des lois au nouveau système domanial et foncier basé sur un principe de décentralisation et la régularisation d'anciens statuts juridiques sans correspondance aujourd'hui avec la réalité de l'occupation et de la gestion des terrains.

b. Actions

Un processus de rénovation de la réglementation foncière et domaniale permettra de revisiter les textes existants ou de concevoir de nouveaux textes correspondants, à titre indicatif, aux points suivants :

- Détermination de la valeur juridique des documents fonciers informatisés
- Conception d'une procédure de régularisation des titres non mis à jour ;
- Révision des modes de réalisation des plans réguliers en fonction de nouvelles technologies;
- Clarification des prérogatives du chef de région pour la validation de l'arrêté de dotation;
- Détermination de la procédure d'obtention de certificats fonciers;
- Élaboration des règles juridiques relatives déterminant le rôle, le fonctionnement et le statut des commissions de reconnaissance locale ;
- Élaboration des règles juridiques relatives déterminant la valeur juridique du certificat foncier (Notion d'incontestabilité) ;
- Conception d'une procédure de transformation, à la demande de l'usager, du certificat d'occupation foncière en titre foncier ; Par ailleurs, les textes de 2003 visant à faciliter l'accès de la propriété aux investisseurs étrangers devront faire l'objet d'une étude d'impact afin d'en vérifier la portée réelle et de formuler d'éventuels aménagements législatifs.

Axe 4. Plan National de Formation aux Métiers du Foncier

a. Objectif

Cet axe a pour objet la création ou le renforcement des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la Politique Foncière. Face à la rareté ou à la suppression de formations en matière, elles devront répondre à une demande nouvelle et importante en matière de topographie, de système d'information, de droit foncier, de médiation foncière et de gestion des conflits.

b. Actions

Les formations envisagées s'inscrivent à différents niveaux : formation des acteurs locaux de la sécurisation foncière, formation professionnelle et technique, formation universitaire. Un bilan de compétences des professions et institutions mobilisables pour la mise en œuvre de ces programmes

de formation sera réalisé. A partir de cet état des lieux, des plans d'adaptation des compétences des professionnels et des acteurs de la sécurisation foncière seront proposés ; les formations correspondantes seront organisées en partenariat avec les institutions de formation compétentes et les employeurs potentiels (organisations professionnelles, collectivités locales, bureaux d'études privés, etc.).

Trois niveaux de formation sont prévus :

- Formation des acteurs locaux : La formation des acteurs locaux du foncier, collectivités décentralisées ou organisations paysannes, relève d'opérateurs privés ou parapublics, mobilisés sur contrat et titulaires d'un agrément garantissant leur capacité de formation à la gestion foncière.
- Formation professionnelle et technique : Les institutions et individus intervenant dans la chaîne foncière devront procéder à une mise à jour de leurs compétences afin de maîtriser de nouvelles technologies. Des formations professionnelles et techniques à cycle court seront conçues. Elles concernent les agents des conservations foncières et topographiques et la profession des géomètres.
- Formation universitaire : Des modules de formation seront mis en œuvre au sein des universités et des grandes écoles habilitées à des formations diplômantes en sciences sociales et juridiques, en outils topographiques, télédétection et systèmes d'information.
- **La Lettre de Politique Foncière II (2015-2030)** qui a pour but objectifs de Faire du 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. ».

3.2.2. Axe de mise en œuvre du L.P.F II

Notre sujet se réfère à l'orientation 4 du LPF II qui a pour objectif d'Améliorer et mettre en synergie la décentralisation et la déconcentration de la gestion foncière.

Axe 4.1 : Améliorer et étendre la gestion foncière déconcentrée

- Des outils techniques et juridiques, des moyens de travail et un système d'intéressement seront identifiés pour permettre aux services fonciers d'assurer une qualité de service à la hauteur des attentes des usagers.
- La restructuration des services déconcentrés sera poursuivie sur la base d'une mise à jour du Schéma Directeur de Restructuration et de Modernisation des Services Fonciers.

Axe 4.2 : Améliorer et étendre la gestion foncière décentralisée

- Dans ce sens, l'outil du 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

Axe 4.3 : Renforcer l'articulation entre les guichets fonciers communaux et les services fonciers déconcentrés

- 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 d'Occupation Foncière.

Axe 4.4 : Informatiser le système d'information foncière

- 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 grâce à plus de rapidité, de transparence 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.
- Au vu des contextes locaux et des ressources disponibles des communes et des services fonciers, des alternatives à l'informatisation seront identifiées.

SITUATION DU PROBLEME

La spécification de notre problématique s'articulera autour des points suivants : le problème de recherche et les questions de recherche.

4.1. Problème de recherche

La délivrance des documents topographiques est l'une des principales activités des Services Fonciers. Suite aux différentes sensibilisations sur l'importance du titre foncier, le nombre de demandes et de dossiers techniques ne cesse de croître. Mais la centralisation des Services et l'archivage ont provoqué la disparition de plusieurs documents Topographiques. Si bien que la recherche manuelle de l'extrait topographique occasionne une attente prolongée pour le demandeur.

Si la production actuelle des supports graphiques (plans et repérage topographique), malgré ses limites, reste une activité prépondérante des Services Fonciers, il en va de même de sa conservation voire son archivage. Or l'archivage physique utilisé au Service connaît beaucoup de problèmes. Les plans se dégradent au fil des temps.



Photo 1 : Carte de repérage analogique

De plus l'archivage des données numériques foncières et la protection de celles-ci ne sont pas encore pris en compte. C'est ainsi que les fichiers topographiques se retrouvent dans tous les cabinets de topographie et bien d'autres Administrations ou Services.

Pour remédier à cet état de chose, des mesures de protection des données doivent être prises et le plus tôt possible. Il serait donc judicieux de penser à une nouvelle façon de conserver, de diffuser et de protéger les supports graphiques et à une autre méthode qui serait mieux adaptée aux exigences des nouvelles technologies.

4.2. Questions de recherche

La situation décrite ci-dessus nous amène à nous poser les questions suivantes autour de laquelle est bâtie notre étude : « **quel outil pourra-t-on utiliser pour une gestion efficiente et une diffusion de l'information topographique à Madagascar ?** »

Pour atteindre cet objectif, d'autres questions se posent encore:

« **Est-il possible d'entrevoir un nouveau mode de repérage ? Comment pourrait-il fonctionner ?** »

« **Comment pourrait-on procéder à une diffusion sécurisée de l'information topographique ?** »

« **Quelles sont les méthodes à utiliser pour lutter contre la fraude informatique à la topographie ?** »

« **Quelles procédures va-t-on mettre en place pour satisfaire le contribuable dans les plus brefs délais ?** »

Ce sont des questions auxquelles nous essayerons d'apporter des réponses tout au long de notre étude.

4.3. Objectifs

Les objectifs fixés par notre travail est de mener une étude sur la gestion actuelle des Repérage Numérique et les informations concernant les bâtiments dans chaque service Topographiques de Madagascar par des nouvelles méthodes facilitant l'accès à l'information foncière tout en assurant sa sécurité en même temps.