

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PÊCHE

SECRETARIAT GÉNÉRAL



Présidence de la République de Madagascar
Millennium Challenge Account
MCA-Madagascar
Antananarivo

ETUDE DE CONCEPTION D'UN OBSERVATOIRE DU FONCIER

Maquette provisoire de l'observatoire

Groupement CIRAD/Land ressources



2006



Alain Rochegude
Jean Philippe Tonneau (Cirad, France)
Thierry Gaudin (Land Ressources, Madagascar)
Cecile Martignac (Cirad, France)
Mihaingosa RAMAROKOTO (Land Ressources, Madagascar)
Brigitte RAHARIZAIMANANORO (Land Ressources, Madagascar)

1 – Rappel des objectifs de l'étude

L'étude de conception de cet observatoire a pour objet de concevoir :

- le dispositif institutionnel capable de remplir les fonctions de suivi, de pilotage et d'évaluation de la mise en œuvre de la politique foncière ;
- le dispositif et les méthodes de suivi de l'avancement des activités engagées par les 4 composantes du Programme National Foncier ;
- le dispositif et les méthodes de mesures d'impact de la nouvelle politique foncière en matière de développement.

2 – Cinq fonctions principales pour l'Observateur :

A mi-parcours, il semble que pour atteindre les objectifs évoqués au point précédent, l'Observatoire devrait pouvoir être :

- un dispositif de collecte et d'entrée de données ;
- un dispositif de traitement des données ;
- un dispositif d'analyse et de synthèse des données ;
- un dispositif de contrôle-qualité pour valider les données et les rendre pertinentes ;
- un dispositif de débats et de concertation.

3 – Les données à prendre en considération :

La Lettre de Politique foncière a établi le contenu du Programme national foncier (PNF) en quatre axes principaux. Les actions constitutives de ces quatre axes devront a priori donc faire l'objet d'un suivi-évaluation afin de vérifier leur réalisation et notamment celles qui doivent permettre de faire fonctionner les deux dimensions principales de la réforme :

- la gestion foncière de la propriété titrée, relevant des services déconcentrés de l'Etat qui doivent être remis en état de fonctionnement (locaux, équipement, mais surtout archives) ;
- la gestion foncière décentralisée, celle des guichets fonciers communaux qui doivent répondre aux demandes de sécurisation par des certificats.

Ces actions du PNF ne prendront leur sens que dans la mesure où l'Observatoire permettra de disposer des indications établissant un impact pertinent de la nouvelle politique foncière, tant pour les besoins des individus ou des familles que pour ceux des acteurs économiques (les deux catégories n'étant pas exclusives l'une de l'autre).

Ces différents indicateurs, quantitatifs mais aussi qualitatifs correspondant à un des trois types d'informations qui doivent être proposés par l'Observatoire :

- « reporting » au premier degré ;
- analyses internes de l'Observatoire, régulièrement menées ;

- enquêtes et études spécifiques, menées soit par l'Observatoire lui-même, soit par d'autres organismes en s'appuyant sur les données fournies par observatoire.

4 – Le suivi-évaluation des actions de la réforme foncière

Le travail à effectuer sera principalement de « reporting ». Les données devront être collectées par les acteurs publics concernés (communes, régions, PNF, MAEP, etc.), de manière à assurer une appropriation de la démarche de suivi-évaluation, permettant donc une analyse permanente de leur fonctionnement par lesdits acteurs. A cette fin, l'étude proposera, pour chaque axe, une série d'indicateurs qui devraient pouvoir être obtenus, directement ou sous forme de ratios calculés ultérieurement.

Les tableaux des pages suivantes présentent un résumé de ces différents indicateurs qui seront par ailleurs, dans le rapport principal, décrits un par un, pour en expliquer l'utilité et préciser l'acteur chargé de la collecte, leur destination et diffusion, la pertinence dans la durée.

4.1 - Indicateurs de suivi évaluation

Les tableaux ci après présentent les domaines qui seront à renseigner pour chaque axe de la réforme et pour l'évaluation des impacts. Un exemple est également donné afin de présenter la structure adoptée pour la présentation des indicateurs.

Tableau 1 : Axe 1 – Réhabilitation des services fonciers déconcentrés – Domaines à renseigner

Référence	Intitulé
A1-1	Nombre de services fonciers dont les locaux ont été réhabilités
A1-2	Remise en état et reconstitution des archives foncières
A1-3	Fonctionnement du service foncier
A1-4	Ressources humaines
A1-5	Cohérence entre services déconcentrés et services communaux
A1-5bis	Nombre de services topographiques dont les locaux ont été réhabilités
A1-6	Remise en état et reconstitution des archives topographiques :
A1-7	Fonctionnement du service en charge de la Topographie
A1-8	Ressources humaines
A1-9	Cohérence entre services déconcentrés et services communaux

Tableau 2 : Axe 2 – Mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée – Domaines à renseigner

Référence	Intitulé
A2-1	Fiche de caractérisation des guichets fonciers
A2-2	Evolution du nombre de guichets créés
A2-3	Production de certificats
A2-4	La gestion financière des guichets fonciers comme indicateur d'autonomie
A2-5	Ressources humaines
A2-6	Coordination services communaux/ services déconcentrés (approche nœud régional)
A2-7	Perception du guichet par la commune

Tableau 3 : Axe 3 - Refonte des textes – Domaines à renseigner

Référence	Intitulé
A3-1	Promulgation des 5 textes de lois nécessaires à la mise en œuvre de la réforme foncière
A3-2	Promulgation des décrets nécessaires à l'application des nouvelles lois
A3-3	Réalisation d'un code domanial et foncier « fléché »
A3-4	Diffusion des nouveaux textes et information sur leur contenu
A3-5	Mise en place des modalités opérationnelles nécessitées par les nouveaux textes

Tableau 4: Axe 4 : Formation – Information – Domaines à renseigner

Référence	Intitulé
A4-1	Identification quantitative et qualitative des besoins en formation (métiers existants/nouveaux métiers) par niveau et par catégorie professionnelle
A4-2	Inventaire permanent du potentiel de formation en place à Madagascar et évaluation d'adéquation
A4-3	Taux de satisfaction des besoins en personnels formés (analyse quantitative et qualitative)

Tableau 5 : Axe transversal - Environnement de la réforme foncière – Domaines à renseigner

Référence	Intitulé
E-1	Montants financiers (gestion annualisée des informations)
E-2	Modalités de mise en œuvre des appuis
E-3	Connaissance de la réforme : mise en œuvre d'enquêtes spécifiques
E-4	Pertinence du dispositif PNF comme acteur de la réforme foncière

5 – L'Impact de la réforme foncière

La réforme foncière vise à assurer une meilleure sécurisation foncière, mais celle-ci ne peut avoir de sens qu'en termes de développement durable, sous toutes ses formes. C'est pourquoi la réforme est fondée sur le choix de mettre en place deux dispositifs de sécurisation : celui de la propriété foncière immatriculée, consacrée par un titre foncier ; et celui de la propriété foncière non titrée, qui peut être consacrée par un certificat foncier établi par un guichet foncier communal. Dans les deux cas, il y a évidemment en filigrane la volonté de favoriser le dynamisme économique des acteurs, ruraux comme urbains.

Cette dualité justifie donc la proposition d'indicateurs qui traitent du marché foncier, des investissements, mais aussi de l'accès des femmes au marché, de l'évolution (la diminution souhaitée) des conflits liés à la terre, des liens entre les processus de sécurisation et l'identification et la gestion/conservation de zones soumises à des régimes juridiques particuliers.

Tableau 6 : Impacts de la réforme – Domaines à renseigner

Référence	Intitulé
I-1	Évolution du marché foncier (au niveau régional)
I-2	Sécurisation et investissements dans la durée
I-2/1	<i>Investissements parcellaires</i>
I-2/1	<i>Projets d'investissements :</i>
I-3	Enregistrement des transferts de propriété
I-4	Évolution du nombre de conflits fonciers enregistrés dans l'année (soumis au <i>Fokontany</i> , au maire ou au tribunal)
I-5	La réforme permet-elle un meilleur accès des femmes au foncier ?
I-6	Légitimité de la procédure locale de la reconnaissance
I-7	Pertinence de la politique foncière au regard des zones à statut particulier
I-8	Pertinence de la politique foncière pour l'amélioration des finances publiques locales

6 – Dispositif provisoire de collecte et de circulation des données

Pour la collecte des données, un dispositif sera proposé, mais un premier aperçu provisoire est proposé page suivante. Cette présentation doit être complétée par une remarque importante : les données circulent dans des flux à double sens ; il ne s'agit pas de faire remonter des informations vers une structure centrale pour les seuls besoins de celle-ci, mais de rendre disponibles les données et les analyses qui les concernent au profit de tous les acteurs concernés par le foncier. Il n'y a donc pas de hiérarchie, mais un dispositif de circulation, en particulier en direction des collectivités décentralisées.

Pour chaque niveau d'acteurs impliqués dans le dispositif de gestion domaniale et foncière, le rapport contient des fiches ou des modèles des documents qui doivent permettre la collecte des données. Ces documents se regrouperont vraisemblablement en deux catégories principales :

- d'une part, les fiches de caractérisation, qui indiquent les caractéristiques principales de chaque acteur de la réforme producteur (mais aussi premier consommateur) des données de l'observatoire, mais aussi ses liens avec les autres ;
- d'autre part, les **rapports d'activités**, qui regroupent les données des différents indicateurs.

Les dispositifs d'agrégation des données communales au niveau régional, de celles régionales au niveau national, devront permettre la production des indicateurs nationaux pertinents, par exemple les analyses sectorielles nécessaires aussi bien pour approfondir l'analyse d'impact de la politique foncière, que pour les besoins spécifiques d'autres administrations (par exemple pour la gestion des aires protégées), ou des partenaires techniques et financiers.

Tableau 3 : Organisation provisoire du système d'information

Les acteurs opérationnels :		Les fonctions dans le système d'information	Les documents produits
Les services décentralisés:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le guichet 	Collecte l'information relative à l'axe 2 de la politique foncière (dont ils sont responsables)	Fiche de caractérisation : Rapport d'activité Indicateurs de suivi évaluation et d'impacts de l'axe 2
Les services déconcentrés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Domaines 	Mettent en œuvre l'axe 1 de la politique foncière	Fiche de caractérisation Rapport d'activité Indicateurs de suivi évaluation et d'impacts de l'axe 1
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Services topographiques 		
Le PNF	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cellule régionale 	Action d'information Appui à la création et à la gestion des guichets Centralise au niveau régional l'information sur les services décentralisés et les services déconcentrés	Fiche de caractérisation Rapport d'activité. Tableau synthétique des données des services décentralisé Indicateurs de suivi évaluation et d'impacts de l'axe 4
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cellule nationale 	Met en œuvre la politique foncière Centralise l'information au niveau national	Fiche de caractérisation Rapport d'activité Indicateurs de suivi évaluation et d'impacts
L'observatoire du foncier	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cellule régionale du PNF correspondante de l'Observatoire 	Effectue les enquêtes spécifiques Synthétise et analyse les informations et les mets en débat au niveau national	Fiche de caractérisation Rapport d'activité Rapports d'enquêtes Synthèse
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cellule nationale 	Synthétise et analyse les informations et les mets en débat au niveau national	Fiche de caractérisation Rapport d'activité Synthèse

7 – Analyse des données

A partir de l'ensemble de ces données et aussi, grâce à l'organisation d'un service de veille concernant les actions d'autres acteurs, en termes de **Foncier**, les correspondants régionaux et la cellule nationale de l'Observatoire vont produire, chacun à leur niveau, des documents de synthèse sur l'état d'avancement de la nouvelle politique foncière. Ces rapports commenteront d'abord les différents indicateurs. Mais ils mettront ces indicateurs en perspective, en relation avec les évolutions de l'environnement de la réforme. Les rapports proposeront des thèmes de discussions, en soulignant les blocages, les contraintes, les avancées.

Ces documents de synthèse seront discutés dans des espaces de concertation au niveau régional et national (Comités de suivi de la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière). Ils seront la base de recommandations pour des décisions sur l'action à mener des différents acteurs pour modifier le cas échéant, les pratiques, les règles et les lois.

8 – Etudes spécifiques à prévoir

Les comités de suivi, en liaison avec les responsables de l'Observatoire, pourront déclencher des études spécifiques, d'abord celles déjà prévues pour analyser l'impact de la réforme foncière, selon les différentes situations foncières existantes dans le pays. Mais l'Observatoire disposera des moyens nécessaires pour éclairer, grâce à des travaux d'approfondissement, tous thèmes qui pourront apparaître comme essentiels dans le cadre de la dynamique de mise en œuvre de la politique foncière.

Ces moyens seront constitués d'un budget financier et d'un pool d'experts identifiés préalablement et pouvant ainsi être mobilisés de manière assez rapide pour répondre, en temps réel, aux besoins en connaissance.

9 – Dispositif organisationnel et rattachement institutionnels de l'Observatoire

Comme tout dispositif, l'Observatoire doit prendre une forme institutionnelle, lui permettant d'être opérationnel. Deux scénarios principaux sont proposés dans le rapport provisoire.

Dans le premier, l'Observatoire est une dimension interne du PNF (comme acteur principal de la mise en œuvre de la réforme), qui met en place à cette fin un service ad hoc en son sein, et qui met en place des cellules régionales PNF (ou en attendant, identifie des correspondants au niveau régional).

Dans le deuxième, l'Observatoire est constitué en structure ad hoc, avec son dispositif d'organisation et de fonctionnement, aussi bien au niveau central qu'au niveau régional. Les investissements humains sont évidemment plus importants, comme ceux matériels.

Les auteurs du rapport sont plutôt favorables au premier scénario, en ajoutant que la disparition quasi inévitable du PNF à l'issue de la mise en œuvre du programme de réforme, pourrait être l'occasion de transformer en partie au moins, le PNF en Observatoire. Il y aurait donc une continuité favorable dans cette démarche.

Le rapport fournit, outre une évaluation plus précise des avantages et inconvénients, une description des actions à mettre en œuvre pour concrétiser l'organisation et le fonctionnement de l'Observatoire dans les deux hypothèses.

10 – Architecture provisoire de l'observatoire

Compte tenu des points précédemment décrits, l'architecture de l'observatoire du foncier pourra se rapprocher du schéma proposé ci-après. Bien entendu il ne s'agit que d'une architecture provisoire élaborée à mi-parcours. Ce dispositif technique sera assorti d'un certain nombre de recommandations ou propositions relatives au contrôle de la qualité des données, qui est une des conditions nécessaires de la pertinence du système.



