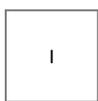




Exercices : 2015 à 2018



1

RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE DU MECANISME DE PREVENTION DE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR FONCIER EN MATIERE D'OBTENTION DES PREUVES DE DROIT DE PROPRIETE

Objectif : L'objectif de la mission d'audit est de s'assurer de la capacité et de l'efficacité du dispositif juridique et organisationnel en matière d'obtention des preuves de droit de propriété foncière pour prévenir la corruption.

Equipe d'audit :

- Monsieur RAKOTONDRAMIHAMINA Jean de Dieu, Président de la Cour des Comptes, Superviseur
- Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre – Chef de mission
- Monsieur RASAMISON ANDRIAMBELONIRINA Veloharison Niavo, Conseiller
- Madame RAOTOSON Dinamalala Felana, Auditeur

Table des matières

Table des matières.....	III
Liste des principaux sigles et des tableaux	IV
Avant-propos.....	V
1- Résumé Exécutif	VI
2- Introduction.....	1
2.1. Contexte et informations générales sur le sujet audité.....	1
2.1.1. Importance du sujet.....	1
2.1.2. Processus de sélection.....	2
2.1.3. Rôles et responsabilités relativement au sujet audité.....	3
2.2. Objectifs et portée de l’audit.....	5
2.2.1. Objectifs.....	5
2.2.2. Portée de l’audit	6
2.3. Approche de l’audit.....	6
2.4. Méthodologie de l’audit, sources d’information, méthodes de collecte et d’analyse de l’information probante	6
2.5. Critères d’audit et sources.....	7
3- Observations et recommandations	9
3.1. Capacité du dispositif juridique et organisationnel en matière d’obtention de preuves de droit de propriété à prévenir la corruption	9
3.1.1. Un accès limité à l’information des usagers	9
3.1.2. Des délais de traitement partiellement règlementés.....	11
3.1.3. Une couverture limitée de l’outil de contrôle pour éviter la double délivrance de preuve de droit de propriété sur un même terrain	13
3.1.4. Une application non optimisée pour Madagascar malgré une conception de politique foncière similaire au modèle de comparaison (le Rwanda)	14
3.1.5. L’inexistence d’instrument juridique règlementant la reconstitution des livres fonciers hors d’usage au niveau des services déconcentrés.....	15
3.2. Efficacité du dispositif juridique et organisationnel en matière d’obtention de preuves de droit de propriété à prévenir la corruption	17
3.2.1. Une faiblesse de la politique de communication avec les usagers.....	17
3.2.2. Un dispositif incapable de détecter les fausses pièces	24
3.2.3. Un non-respect de la règle de traitement basé sur le premier arrivé, premier servi.....	26
3.2.4. Une défaillance des procédures de traitement de dossiers et des conditions de travail des agents.. ..	27
4- Conclusion	37
5- Délibéré.....	38
6- Annexes.....	39

Liste des principaux sigles et des tableaux

➤ Sigles

ACRONYME	DEVELOPPEMENT
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
CAJAC	Centre d'Assistance Juridique et d'Action citoyenne
CASEF	Croissance Agricole et Sécurisation Foncière
CIRAGFD	Circonscriptions d'Appui à la Gestion Foncière Décentralisée
CIRDOMA	Circonscriptions Domaniales
CREFIAF	Conseil régional de formation des ISC d'Afrique Francophone Subsaharienne
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
CSJ	Certificat d'Immatriculation et de Situation Juridique
DAGFD	Direction d'appui à la Gestion Foncière Décentralisée
DDPF	Direction des Domaines et de la Propriété Foncière
DGSF	Direction Générale des Services Fonciers
FAO	Food and Agriculture Organisation ou Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIFO	First In First Out ou premier entré premier sorti
GF	Guichets Fonciers Communaux
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions ou Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
ISC	Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions ou Normes internationales des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
LPF	Lettre de Politique Foncière
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
PPNT	Propriété foncière Privée Non-Titrée
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
MAHTP	Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des Travaux Publics
ODD	Objectifs de Développement Durable
SAMIFIN	Service de Renseignements Financiers
SIF	Solidarité des Intervenants sur le Foncier
SNLCC	Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption
SSP	Sous-Seing Privé
TI-IM	Transparency International-Initiative Madagascar

➤ Tableaux

N°	INTITULE	PAGE
1	Délai de traitement moyen indicatif pour chaque GF	12
2	Evolution globale des mutations dans les circonscriptions domaniales	19
3	Evolution des demandes au niveau des 3 circonscriptions domaniales	19
4	Evolution des demandes individuelles de certificats fonciers au niveau des 3 guichets fonciers	20
5	Nombre de doléances dans le secteur foncier au niveau du BIANCO	21
6	Délai moyen de traitement des dossiers de mutation au niveau de 2 circonscriptions domaniales	29
7	Délai moyen de traitement des dossiers au niveau de 3 guichets fonciers	30

Avant-propos



1- Résumé Exécutif

En vertu du Programme de l'Initiative pour le Développement de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) sur la Lutte des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISC) contre la Corruption et de l'article 280 de la loi organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant, des auditeurs de la Cour de Comptes ont effectué un audit de performance du *mécanisme de prévention de la corruption dans le secteur foncier en matière d'obtention des preuves de droit de propriété*. La période ciblée par l'audit concerne les exercices 2015 à 2018.

Il a été ainsi observé, au titre de la capacité des dispositifs institutionnels en matière d'obtention de preuves de droit de propriété à prévenir la corruption, que ceux-ci présentent encore des insuffisances notamment :

- l'accès limité des usagers à l'information sur les procédures d'obtention des preuves de droit de propriété malgré la mise en place de divers dispositifs de communication. Une situation pouvant accentuer la méconnaissance des procédures par les usagers et entraîner la phobie administrative les poussant à se tourner vers les rabatteurs et favorisant ainsi la corruption ;
- la règlementation partielle des délais de traitement des demandes d'obtention des preuves de droit de propriété ayant un impact sur la satisfaction des usagers ;
- l'existence d'un outil de contrôle évitant la double délivrance de preuve de droit de propriété sur un même terrain appelé « Plan Local d'Occupation Foncière ou PLOF » mais ne couvrant pas encore tout le territoire national ;
- la conception d'une politique foncière similaire à un pays de développement comparable (cas du Rwanda) mais une différence dans la mise en œuvre des objectifs fixés ;
- l'existence d'un domaine à risque non encadré qui est la reconstitution des livres fonciers hors d'usage au niveau des services déconcentrés alors que plusieurs livres sont déjà en très mauvais état ou dans un état intermédiaire. L'absence d'instrument juridique règlementant la reconstitution de ces livres hors d'usage constitue un blocage dans le traitement des dossiers et peut inciter à la corruption.

En ce qui concerne l'efficacité des dispositifs institutionnels en matière d'obtention de preuves de droit de propriété à prévenir la corruption, l'amélioration des conditions de mise en œuvre de ces dispositifs est encore nécessaire car :

- une insuffisance dans l'application de la politique de communication avec les usagers est constatée. La liste des documents constitutifs du dossier de demande de preuves de droit de propriété visible n'est ni connue des usagers ni exhaustive. Les usagers déposent encore beaucoup de doléances au niveau du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO), de la Direction des Domaines et de la Propriété Foncière (DDPF) et des organisations de la société civile relatives aux procédures en matière de demande de preuves de droit de propriété. Ces doléances comprennent, entre autres, la méconnaissance et complexité des procédures et le non-respect des délais de traitements. Au niveau des services déconcentrés, certains usagers se font encore aborder par des rabatteurs ou spéculateurs, des personnes ne faisant pas partie du processus formel de l'immatriculation des propriétés alors que le recours à leur service favorise la corruption. De plus, ils demandent des montants élevés par rapport au coût normal de la prestation. Néanmoins, la politique initiée par l'Etat sur la gratuité de la mutation par décès et la politique de sensibilisation des usagers à sécuriser leur

- propriété ont permis d'enregistrer une hausse tendancielle des demandes d'obtention des preuves de droit de propriété ;
- une incapacité du dispositif actuel de détecter les fausses pièces est observée. Bien que le traitement des dossiers ne soit déclenché que par la présence effective des pièces requises, le dispositif ne permet pas de s'assurer du caractère fiable des pièces fournies par les usagers. En effet, les contrôles effectués par l'administration foncière, au moment de la réception des dossiers, ne sont basés que sur la forme et non sur le fond. Ces insuffisances pouvant aboutir à des litiges qui mettent en jeu la responsabilité des conservateurs ;
 - le principe du « premier arrivé, premier servi » n'est pas respecté dans beaucoup de cas dû par un système de traitement qui n'est pas encore standardisé ;
 - des défaillances sur les procédures de traitement des dossiers sont relevées, notamment le non-respect des principes fondamentaux du contrôle interne, la non-standardisation de l'application des procédures en matière d'obtention de preuves de droit de propriété, le non-respect des délais de traitement des dossiers, l'absence de dispositif de contrôle du respect des procédures par les agents et l'insuffisance de renforcement de capacités et de motivation des agents des services fonciers. Ces situations ont un impact sur l'efficacité des différents services fonciers et peuvent même aboutir à un risque élevé de corruption ;
 - une absence de coordination entre les services déconcentrés et les services décentralisés délivrant les preuves de droit de propriété est constatée. Cette situation est due à la faiblesse des échanges d'informations à travers le Plan Local d'Occupation Foncière ou PLOF entre les deux services et cela entraîne des frustrations et réclamation de la part des usagers ;
 - il existe des faiblesses dans les mécanismes de gestion et de conservation des livres fonciers notamment la conservation des livres fonciers qui se fait manuellement, la sécurisation des titres fonciers et des registres parcellaires qui n'est pas standardisée, l'actualisation systématique mais de manière manuscrite des informations dans les livres fonciers et les insuffisances dans le remplissage des informations contenues dans les registres des guichets fonciers.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

1- A l'Etat malagasy et au Ministère en charge du foncier :

- *de poursuivre les efforts dans la mise en œuvre des réformes du système foncier notamment l'allocation des ressources financières nécessaires à la réalisation des activités prévues dans la politique foncière ;*
- *de prendre les dispositions nécessaires pour remédier à la situation actuelle de vide juridique relatif à la reconstitution des documents fonciers notamment l'élaboration d'une autre loi conforme à la constitution et la mise en œuvre des plans d'actions en vue de reconstituer les informations manquantes en collaboration avec les communes et les propriétaires.*
- *de renforcer l'investissement alloué à la dématérialisation des livres fonciers ;*
- *de chercher les voies et moyens pour assurer la couverture en PLOF de tout le territoire de Madagascar.*

2- A la Direction Générale des Services Fonciers :

- a- de renforcer les dispositifs de communication avec les usagers notamment pour :*
 - *uniformiser le service d'accueil et le renforcer sur l'explication des documents à fournir ;*

- uniformiser la présentation et le contenu des affiches dans toutes les circonscriptions domaniales et en conformité avec le standard de services en vigueur ;
 - vulgariser le guide foncier dans tout le territoire et renforcer la diffusion audiovisuelle des informations sur les droits fonciers à travers la chaîne nationale ;
 - renforcer l'éducation des usagers par les sensibilisations et vulgarisations pour que tous les terrains soient sécurisés ;
 - améliorer le délai de traitement des réclamations des usagers ;
 - allouer aux services fonciers un budget de communication adéquat.
- b- de renforcer et/ou améliorer la mise en œuvre des dispositifs en place, notamment pour:
- accélérer la mise à jour et la vulgarisation du standard de services assorti des délais de traitement par catégorie de circonscription domaniale et par catégorie d'opération et opérations cumulées pour toutes les circonscriptions et renforcer le partenariat avec les Communes, à travers la Direction d'Appui à la Gestion Foncière Décentralisée, pour mettre en place la réglementation au niveau des guichets fonciers ;
 - élaborer un organigramme clair et des fiches de postes bien précises, instaurer la culture de contrôle dans l'administration foncière, renforcer le rôle du département de l'Audit interne ;
 - renforcer les affiches permettant d'identifier exhaustivement le personnel du service (noms, photos et fonctions) que ce soit au niveau des services déconcentrés ou décentralisés et sensibiliser les usagers à se rapprocher uniquement des personnes travaillant au sein des services fonciers ;
 - poursuivre la collaboration des services fonciers avec les services externes délivrant les pièces nécessaires à l'obtention des preuves de droit de propriété foncière et réaliser des études sur la mise en réseau de tous les services concernés par le foncier ;
 - standardiser l'application des procédures au sein de tous les services et mettre en place un outil formalisé permettant de matérialiser les contrôles de l'application des procédures par les agents ;
 - poursuivre la numérisation et la saisie des données foncières ;
 - adopter une politique de formation à l'endroit des agents des circonscriptions et guichets fonciers et améliorer les systèmes de motivation des agents ;
 - mettre en place des instructions formelles sur la sécurisation des livres fonciers et renforcer les contrôles y afférents ;
 - assurer le contrôle de remplissage des registres par les autorités signataires avant toute signature des preuves de droit de propriété et encourager les agents de guichets fonciers à faire preuve de plus de rigueur lors du remplissage des registres parcellaires afin que les informations soient exhaustives.
- c- d'activer le programme d'informatisation des données foncières dans d'autres circonscriptions domaniales et de résoudre les problèmes liés à la connexion au réseau et la tension des courants électriques pour accompagner le traitement des données informatisées.
- d- de renforcer la coordination des deux structures (services déconcentrés : circonscriptions domaniales et foncières/services décentralisés : guichets fonciers communaux) délivrant les preuves de droits de propriété en allouant le

budget nécessaire à l'échange d'informations et de réaliser des études sur l'effectivité dans le long terme de la gestion intégrée des données afin d'éviter la double délivrance de preuve de droit de propriété sur un même terrain.

2- Introduction

L'audit de performance du « mécanisme de prévention de la corruption dans le secteur foncier en matière d'obtention des preuves de droit de propriété foncière » est un audit coopératif dans le cadre du Programme de l'Initiative pour le Développement de l'INTOSAI sur la Lutte des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISC) contre la Corruption. Et ce, avec l'appui technique du Conseil régional de formation des ISC d'Afrique Francophone Subsaharienne (CREFI AF).

La Cour des Comptes de Madagascar tire son mandat, en matière d'audit de performance, des dispositions de l'article 280 de la loi organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant. En effet, les termes de cet article précisent que : *« la Cour des Comptes procède à l'examen de la gestion des ordonnateurs du budget de l'Etat, des Provinces Autonomes et des Etablissements publics nationaux et provinciaux à caractère administratif. A cet effet, elle apprécie la régularité de la gestion, le bon emploi des crédits et la performance des services publics »*.

2.1. Contexte et informations générales sur le sujet audité

2.1.1. Importance du sujet

L'attachement des Malagasy à leurs terres est viscéral. Pour eux la terre est sacrée. Or, force est de constater que la majorité ne détient aucune preuve de droit de propriété foncière. Ils pensent à tort que l'enregistrement légal n'est pas une priorité puisqu'ils se fient à la reconnaissance sociale et à l'utilisation de « petits papiers » comme actes de transfert de droit ou preuve de propriété.

Un rapport de l'Institut National de la Statistique du 23 novembre 2013 relatif à l'enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel a constaté qu'en 2012, la majorité des ménages sont propriétaires de leur logement (81,4%) mais que 21% seulement détiennent un titre foncier.

En général, en milieu urbain, six ménages sur dix sont propriétaires de leur logement et 27% possèdent un titre foncier. En milieu rural, les ménages propriétaires forment la majorité des ménages (87,9%) mais 19% seulement possèdent de titre foncier. De plus, en 2016, 31% seulement des ménages agriculteurs¹ sont en possession d'un document (titre ou petits papiers) sur leurs terrains.

Cependant, cet état d'esprit entraîne des litiges fonciers plaçant ainsi le foncier comme l'un des secteurs prioritaires à réformer dans le pays.

C'est pour pallier cette situation que la réforme foncière de 2005 a initié la reconnaissance des systèmes d'appropriation et de validation des droits de propriétés foncières légitimes, et l'instauration des institutions et des dispositifs de proximité permettant la formalisation des droits. La principale innovation intéressant les questions de l'audit est la création du statut de Propriété foncière Privée Non-Titrée (PPNT) qui reconnaît légalement les occupations comme des droits de propriété, et la création au niveau des communes des Guichets Fonciers Communaux (GF) auxquels est attribuée la compétence relative à la gestion des PPNT afin de délivrer les certificats fonciers. Malgré cette réforme, en 2015, il a été constaté que des situations problématiques persistent notamment la faible proportion de formalisation des

¹ Statistique FINSKOPE en 2016.

droits de propriété foncière, le manque de transparence dans les informations et la gouvernance foncière, le manque d'articulation entre les services fonciers déconcentrés et les guichets fonciers communaux et enfin la présence des contraintes de l'informatisation².

Pour remédier à toutes ces insuffisances, la nouvelle lettre de politique foncière (LPF) de 2015-2030 a posé comme objectif général 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 de la terre ». L'une des orientations en vue d'atteindre les objectifs est de s'engager sur la transparence et la redevabilité³. L'axe stratégique «lutter contre la corruption»⁴ se basera notamment sur :

- la mise en place d'un processus d'évaluation au sein des institutions en charge du foncier, ainsi qu'un dispositif de contrôle et de sanctions en partenariat avec les institutions spécialisées existantes ;
- la conception et l'opérationnalisation des mécanismes de prévention. Il s'agira d'appliquer des standards de services et d'informer les usagers sur les délais d'exécution et les frais de services. Les informations à caractère public comme les certificats de situations juridique et les PLOF seront publiées. En cas de problème, l'accès à des recours pour les usagers sera facilité.

En se conformant à l'objectif 16 des Objectifs de Développement Durable (ODD) qui a comme cible 16.5 : « Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes », la lutte contre la corruption est importante. Ainsi, afin de bâtir une nation forte, prospère et solidaire pour la fierté et le bien-être des Malagasy, l'Etat a intégré dans sa politique générale des directives sur la lutte contre la corruption avec tolérance Zéro où tous les responsables doivent être des modèles d'intégrité et de droiture.

De plus, suite à des enquêtes menées en 2014, Transparency International-Initiative Madagascar a établi un rapport sur la corruption dans les services publics à Antananarivo. Le constat des résultats de l'enquête a fait apparaître que le délai de traitement des dossiers d'immatriculation est important étant donné que ceux qui ont obtenu leur preuve de propriété ont dû patienter 147 jours en moyenne entre le jour de dépôt de la demande et l'obtention effective du titre de propriété. Par conséquent, le secteur foncier est propice à des pratiques de corruption diverses. Le poids de la corruption représenterait, ainsi, 11 % du coût total de la procédure d'immatriculation foncière.

De tout ce qui précède, l'ISC de Madagascar apporte ainsi son appui à l'administration foncière à s'engager dans la lutte contre la corruption en sélectionnant le sujet traitant du secteur foncier dont le processus de sélection sera expliqué dans le point suivant.

2.1.2. Processus de sélection

L'équipe d'audit dans sa démarche de sélection du sujet a adopté celle préconisée par les normes ISSAIs⁵ (Normes internationales des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques). La première étape consistait à identifier les secteurs les plus touchés par la corruption. Des descentes auprès des organes de lutte contre la corruption et de la société civile ont été effectuées. A cet effet, des données et informations ont été recoupées pour identifier les secteurs les plus touchés par la corruption, entre autres, les statistiques des doléances reçues auprès du BIANCO, les données recueillies auprès de Transparency International-Initiative Madagascar, les informations obtenues durant les différents entretiens

²Nouvelle lettre de Politique Foncière (2015-2030).

³Orientation 5 de la Nouvelle lettre de politique foncière.

⁴Nouvelle lettre de Politique Foncière (2015-2030).

⁵ ISSAI : International Standards of Supreme Audit Institutions.

avec les acteurs et parties prenantes de la lutte contre la corruption notamment le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), le Service de Renseignements financiers (SAMIFIN) et des organisations de la société civile (Observatoire de lutte contre la corruption/Mouvement ROHY, ONG Ivorary- Intégrité pour le développement et Solidarité des Intervenants sur le Foncier - Plateforme de la société civile intervenant sur le foncier).

De ce fait, la synthèse de toutes ces informations a permis de faire ressortir les secteurs les plus corrompus à Madagascar dont le secteur foncier.

Ainsi, après l'énumération des enjeux macro et sectoriels de corruption, l'identification des enjeux et activités du secteur, l'identification et l'analyse des risques ainsi que leur classification, l'analyse des causes des risques les plus élevés, des sujets d'audits potentiels ont été formulés. Enfin, le classement de ces sujets a fait l'objet d'une matrice de sélection des sujets d'audits.

Ainsi, le sujet d'audit relatif au ***mécanisme de prévention de la corruption dans le secteur foncier en matière d'obtention des preuves de droit de propriété*** a été sélectionné suivant des critères préétablis.

Le sujet d'audit sélectionné a un lien avec deux Objectifs de développement durable (ODD 1 et 5) notamment avec les indicateurs suivants :

- à la proportion de la population adulte totale qui dispose de la sécurité des droits fonciers et de documents légalement authentifiés et qui considère que ses droits sur la terre sont sûrs, par sexe et par type d'occupation (1.4.2) ;
- et à la proportion de la population agricole totale ayant des droits de propriété ou des droits garantis sur des terres agricoles, par sexe (5.a.1).

Il permet de répondre aux attentes des parties prenantes externes notamment la société civile⁶ et les citoyens⁷. Entre autres critères satisfaits par le sujet est la disponibilité des informations essentielles sur le sujet à auditer. Il aura également un impact positif sur la population. A cet effet, il contribuera à l'amélioration de la bonne gouvernance et à réduire les risques et opportunités de corruption en promouvant la transparence dans la gestion foncière et domaniale. De ce fait, il concourt à l'instauration des bonnes pratiques dans la gestion publique.

Le traitement du sujet d'audit est approprié au regard de l'état de sécurisation foncière au pays et de plus, la gestion foncière fait partie des lignes d'activités de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Les acteurs de la lutte contre la corruption et les données recueillies ont confirmé le problème de corruption que rencontre ce secteur. Enfin, le dernier critère qui conforte le traitement du sujet est le fait que la Cour des Comptes n'a pas encore réalisé un audit sur ce sujet.

2.1.3. Rôles et responsabilités relativement au sujet audité

La délivrance de droit de propriété foncière incombe à deux entités distinctes à savoir les Conservations foncières (service déconcentré) et les Guichets fonciers communaux (service décentralisé).

a- Conservation foncière

Les services déconcentrés sont rattachés au Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des Travaux Publics (MAHTP). C'est la Direction des Domaines et de la

⁶Le secteur foncier est inclus dans le plan triennal des OSC Malagasy en matière de lutte contre la corruption.

⁷Le secteur foncier est classé parmi les secteurs enregistrant le plus de doléances au niveau de l'Agence de lutte contre la corruption et de nombres importants de litiges au niveau du système judiciaire

Propriété Foncière (DDPF) qui chapeaute les circonscriptions domaniales et foncières où sont rattachés les Bureaux de la conservation foncière.

Les documents permettant d'attester et de prouver les droits de propriété foncière d'un usager pour un terrain titré ou cadastré sont, entre autres, le duplicata du titre foncier, l'extrait cadastral et le Certificat d'Immatriculation et de Situation Juridique (CSJ). C'est le Bureau de Conservation Foncière (CF) d'une circonscription foncière et domaniale qui se charge de leur délivrance.

Les Conservateurs de la propriété foncière sont chargés des opérations de mutation, de l'inscription sur les livres fonciers des droits réels et charges⁸ constitués sur les immeubles après leur immatriculation, de la conservation des actes et plans relatifs aux immeubles immatriculés, et de la communication au public des renseignements contenus en leurs archives et relatifs aux propriétés immatriculées. Les livres fonciers, les matrices cadastrales et les dossiers fonciers tiennent une place essentielle dans le processus de délivrance de preuves de droit de propriété.

b- Guichet foncier

La mise en place des GF a été initiée suite à la réforme foncière de 2005. La création de ces guichets se fait progressivement. A titre d'illustration, *l'annexe 1* du présent rapport donne une vue d'ensemble des nombres de guichets fonciers existants en 2015 et en 2017. Mis à part le Chef de l'exécutif local (Maire), la Direction d'appui à la Gestion Foncière Décentralisée (DAGFD) du MAHTP joue également un rôle de premier plan dans la mise en place de ces GF⁹. L'objectif du ministère étant la dotation en GF de toutes les communes de Madagascar. En ce sens que l'objectif de mettre en place des Circonscriptions d'Appui à la Gestion Foncière Décentralisée (CIRAGFD) au niveau des districts¹⁰ témoigne de l'importance accordée par l'Etat aux GF quant à la réalisation de sa politique de sécurisation foncière. Il est à noter que jusqu'à la mise en place effective de cette structure, le point de liaison entre les GF et les circonscriptions est assuré par du personnel issu des services des domaines et de la topographie. Cette structure est appelée « bureau spécialisé ».

Un arrêté du Maire¹¹, après délibération de l'organe délibérant, crée un GF au sein d'une commune. Le décret n°2007-1109 du 18 décembre 2007 portant application de la loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 fixe les attributions du GF. Ce dernier est chargé notamment de l'instruction des demandes, de l'établissement et de la délivrance des certificats fonciers ; de l'inscription sur les registres parcellaires des droits réels et charges constitués sur les immeubles après la délivrance du certificat foncier ; de la conservation des actes et plans relatifs aux immeubles, objet de certificat foncier, et de la communication au public des renseignements contenus dans leurs archives ; et enfin de la gestion des biens immobiliers de la Collectivité décentralisée de base ainsi que des dépendances de son domaine public¹².

A cet effet, le Chef de l'Exécutif (Maire) joue un rôle de premier plan dans le processus d'octroi de certificat foncier car il est chargé de vérifier la régularité de la procédure et du paiement des sommes dues avant d'apposer sa signature sur le registre parcellaire et le certificat foncier¹³.

⁸Changement de nom de propriété, hypothèque, bail, ...

⁹Art. 31 du décret n°2019-063 du 1^{er} février 2019 fixant les attributions du MAHTP.

¹⁰Décret n°2019-063 du 1^{er} février 2019 fixant les attributions du MAHTP

¹¹Art. 4 du décret n° 2007-1109 du 18 décembre 2007.

¹²Art. 8 du décret n° 2007-1109

¹³ Art. 37 du décret n°2007-1109

Les documents utilisés dans la gestion du Guichet Foncier¹⁴ sont :

- le registre chronologique où sont enregistrées toutes les demandes de reconnaissance de droit et les phases de procédure afférentes à ces demandes jusqu'à la délivrance du certificat foncier. Ce registre, arrêté au jour le jour, est coté et paraphé par le représentant de l'Etat au niveau de la Collectivité décentralisée de base;
- le registre parcellaire où sont enregistrés les certificats fonciers établis et classés par des identifiants spécifiques. Les données juridiques et topographiques relatives à chaque parcelle objet d'un certificat y sont également mentionnées ainsi que toutes les opérations subséquentes. Ce registre est coté et paraphé par le représentant de l'Etat au niveau de la Collectivité décentralisée de base;
- et le PLOF, établi sur la base d'un plan cartographique où sont délimités les domaines publics et privés de l'Etat, les propriétés titrées ou cadastrées, les propriétés non titrées occupées ainsi que les terrains à statut spécifique.

2.2. Objectifs et portée de l'audit

2.2.1. Objectifs

L'objectif de la mission d'audit est de *s'assurer de la capacité et de l'efficacité du dispositif juridique et organisationnel en matière d'obtention des preuves de droit de propriété foncière pour prévenir la corruption.*

Les questions d'audit qui en découlent sont au nombre de deux auxquels sont rattachés des sous-questions d'audit :

- ***Déterminer si des mécanismes juridiques et organisationnels de prévention contre la corruption sont mis en place en matière d'obtention des preuves de droit de propriété :***
 - quelles sont les dispositions mises en place pour faciliter la connaissance des procédures par les usagers ?
 - les délais de traitement sont-ils règlementés ?
 - un système de contrôle est-il mis en place pour éviter la double délivrance de droit de propriété sur un même terrain ?
 - dans une approche de comparaison, la réglementation malgache couvre-t-elle tous les aspects significatifs couverts par les réglementations des autres pays africains où l'obtention des preuves de propriété est bien organisée ?
 - quels sont les domaines à risque dans la procédure d'obtention des preuves de droit de propriété à encadrer et à réorganiser ?
- ***Vérifier si les dispositifs actuels relatifs à l'obtention des preuves de droit de propriété fonctionnent et permettent effectivement d'empêcher la corruption :***
 - la politique de communication mise en place avec les usagers les incite-t-elle à se rapprocher des services concernés pour l'obtention de preuves de droit de propriété ?
 - le déclenchement du traitement des dossiers de demande de divers titres et actes est-il conditionné par la validation de la présence effective des pièces par le mécanisme de contrôle interne ?
 - les procédures mise en œuvre au sein du service des domaines facilitent-elles le traitement de façon équitable de la demande des usagers en matière d'obtention des preuves de droit de propriété ?

¹⁴Art. 7 du décret n° 2007-1109.

- l'obtention des preuves de droit de propriété est-elle effectuée en temps opportun par une personne responsable et motivée ?
- le dualisme institutionnel (communes et circonscriptions domaniales) dans l'obtention des preuves de droit de propriété garantit-il la sécurité dans la délivrance des preuves de droit de propriété ?
- les mécanismes de gestion et de conservation des livres fonciers sont-ils de nature à éviter les manipulations abusives et les fraudes ?

2.2.2. Portée de l'audit

La période ciblée par l'audit concerne les exercices 2015 à 2018. Toutefois, les pratiques en cours durant l'année 2019 seront prises en compte. Néanmoins, les analyses effectuées dans le présent rapport ne prétendent pas à être exhaustives. En effet, étant donné l'ampleur des prestations offertes par les services fonciers et pour des raisons d'ordre méthodologique, l'étendue des travaux de contrôle a été délimitée :

- en ce qui concerne l'obtention des titres fonciers, sur les opérations de mutation des titres appartenant à des personnes physiques classées dans les propriétés privées titrées, et plus précisément, sur la mutation par vente et la mutation par décès.
- en ce qui concerne l'obtention des certificats fonciers, sur les demandes individuelles de certificats fonciers dont les statuts de terres sont des propriétés privées non titrées.

Le choix est motivé notamment par le volume de dossiers traités sur ces types de prestations.

En outre, l'audit a été principalement effectué dans la région Analamanga au niveau des différentes directions, des circonscriptions domaniales et guichets fonciers répartis dans la ville et dans sa périphérie.

2.3. Approche de l'audit

Après avoir effectué les analyses préliminaires, l'audit a été réalisé en combinant les trois (03) approches d'un audit de performance, notamment :

- l'approche basée sur les systèmes car il est essentiel d'examiner le bon fonctionnement des systèmes en place pour prévenir la corruption ;
- l'approche axée sur les résultats consistant à évaluer si les objectifs fixés ont été atteints et que les services fonctionnent comme prévu ;
- l'approche axée sur les problèmes en examinant et analysant les causes notamment l'insatisfaction des usagers.

2.4. Méthodologie de l'audit, sources d'information, méthodes de collecte et d'analyse de l'information probante

En premier lieu, au cours de la planification de l'audit, des entretiens ont été effectués auprès des différentes directions du MAHTP. Des recherches et collectes d'informations ont été également réalisées auprès des acteurs et parties prenantes de la lutte contre la corruption et des organisations de la société civile. De ce fait, l'analyse de ces données obtenues a permis de bien comprendre l'objet de l'audit et d'en définir la portée, l'objectif et les questions d'audit en passant par l'élaboration de l'analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces, l'analyse des parties prenantes concernées, l'analyse des risques et la matrice de conception. A l'issue de cette étude préliminaire un plan d'audit a été élaboré.

La réalisation de l'audit a suivi les étapes suivantes :

- entretiens auprès des responsables de la DDPF et la DAGFD ;
- descente sur terrain auprès des différents services en charge de la délivrance des preuves de droit de propriété, à savoir :

- les services déconcentrés : circonscriptions domaniales d'Avaradrano, Ambohidratrimo, Atsimondrano et Antananarivo ville ;
- les services décentralisés : guichets fonciers d'Ambatolampy Tsimahafotsy, Ambohibao Antehiroka et Ivato ;
- examen de dossiers et analyse des données (exploitation et traitement analytique) provenant des différentes Directions, services et entités visités ;
- entretien et collecte de données auprès du Bureau Indépendant Anti-Corruption et des organisations de la société civile (Solidarité des Intervenants sur le Foncier, TI-IM) ;
- questionnaires qualitatives auprès des usagers.

Toutefois, l'équipe s'est heurtée à des limites dans l'exécution de ses travaux notamment la disponibilité de certaines données.

2.5. Critères d'audit et sources

Au titre de cet audit de performance, des normes internationales, notamment les normes ISSAIs ont été appliquées par la Cour. Il s'agit entre autres des ISSAIs 100 et 300 relatives aux principes fondamentaux, les ISSAIs 3000, 3100 et 3200 relatives à l'audit de performance et les lignes directrices y afférentes et l'ISSAI 5700 relative aux lignes directrices pour l'audit de la prévention de la corruption.

De nombreux critères ont été sélectionnés pour effectuer l'analyse et l'appréciation des éléments probants collectés et retenus durant la phase d'exécution de l'audit.

Pour ce qui est de la question d'audit n°1, les critères et référentiels utilisés portent sur :

- la lettre de politique foncière 2015 à 2030 ;
- la politique de communication avec les usagers (affichage des procédures, existence de guide foncier,...) ;
- les délais de traitement par nature de document ;
- l'existence d'un système de gestion des propriétés foncières ;
- la comparaison de la réglementation malgache avec les réglementations d'un pays de développement comparable ;
- les situations favorisant le dysfonctionnement dans la procédure d'obtention des preuves de droit de propriété doivent être encadrées et réorganisées ;
- l'ISSAI 5700 sur les lignes directrices pour l'audit de la prévention de la corruption ;
- l'Ordonnance n°60-146 du 03 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation et le Décret n°60-529 du 28 Décembre 1960 réglementant les modalités d'application de l'Ordonnance n°60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation.

S'agissant de la deuxième question d'audit, les critères et référentiels utilisés sont les suivants :

- la liste des documents constitutifs du dossier de demande est connue de tous, l'évolution des demandes d'obtention des preuves de droit de propriété, la satisfaction des usagers, la mise en place d'une bonne sensibilisation et organisation pour lutter contre les rabatteurs ;
- le déclenchement des procédures conditionné par la complétude des dossiers, la mise en place d'un dispositif d'identification des faux documents ;
- le système de traitement : premier arrivé, premier servi ;
- la lettre de politique foncière 2015 à 2030 ;
- les contrôles internes existants et appliqués couvrent les domaines à risque, l'application des procédures par tous les services concernés, le traitement des dossiers dans un délai opportun, le dispositif de contrôle mis en place pour le respect

des procédures par les agents, l'application des procédures par un personnel compétent et motivé ;

- l'ISSAI 5700 sur les lignes directrices pour l'audit de la prévention de la corruption ;
- la coordination entre les deux structures chargées de la délivrance des preuves de droit de propriété et gestion intégrée des applications dans l'obtention des preuves de droit de propriété ;
- l'informatisation de la conservation des livres fonciers, la sécurisation des livres fonciers dans une salle d'archives, l'actualisation systématique des informations dans les registres fonciers, l'exhaustivité des informations renseignées dans les registres.

Les détails de ces critères et leurs sources sont disponibles dans *l'annexe 2*.

Le rapport provisoire n°07/20-ROP en date du 02 juillet 2020 a été adressé au Directeur Général des Services Fonciers suivant lettre n°40/20-CS/CC/NOTIF du 28 juillet 2020.

Suivant bordereau d'envoi n°1081/2020-MATP/SG/DGSF du 28 août 2020, le Directeur Général des Services Fonciers a répondu aux observations émises par la Cour dans son rapport provisoire. Ainsi, le présent rapport définitif a été élaboré en se basant sur les réponses envoyées.

En définitive, le rapport définitif est structuré suivant les objectifs spécifiques ou les questions d'audits énoncés ci-dessus. Ainsi, il sera développé, en premier lieu, la capacité du dispositif juridique et organisationnel en matière d'obtention des preuves de droit de propriété à prévenir la corruption où il est question de déterminer si des mécanismes juridiques et organisationnels sont mis en place en matière d'obtention des preuves de droit de propriété.

Vient, ensuite, l'efficacité du dispositif juridique et organisationnel en matière d'obtention des preuves de droit de propriété à prévenir la corruption où il sera vérifié si les dispositifs actuels relatifs à l'obtention des preuves de droit de propriété fonctionnent et permettent effectivement d'empêcher la corruption.

3- Observations et recommandations

3.1. Capacité du dispositif juridique et organisationnel en matière d'obtention de preuves de droit de propriété à prévenir la corruption

L'évaluation de la capacité du dispositif juridique et organisationnel en matière d'obtention de preuves de droit de propriété à prévenir la corruption sera examinée à travers la question d'audit ci-après : « *déterminer si des mécanismes juridiques et organisationnels sont mis en place en matière d'obtention des preuves de droit de propriété* ».

✚ Insuffisance des mécanismes mis en place en matière d'obtention de preuves de droit de propriété pour empêcher la corruption dans le domaine

Les cinq sous-questions d'audit ci-après ont permis d'apprécier les mécanismes existants :

- Quelles sont les dispositions mises en place pour faciliter la connaissance des procédures par les usagers ?
- Les délais de traitement sont-ils règlementés ?
- Un système de contrôle est-il mis en place pour éviter la double délivrance de preuve de droit de propriété sur un même terrain ?
- Dans une approche de comparaison, la réglementation malgache couvre-t-elle tous les aspects significatifs couverts par les réglementations des autres pays africains où l'obtention des preuves de propriété est bien organisée ?
- Quels sont les domaines à risque dans la procédure d'obtention des preuves de droit de propriété à encadrer et à réorganiser ?

Au regard de ces différentes questions et tenant compte des analyses des documents collectés, pour ce qui est des mécanismes existants en matière d'obtention des preuves de droit de propriété pour empêcher la corruption dans le domaine, la Cour a constaté que des dispositifs de prévention de la corruption sont mis en place mais comportent des faiblesses.

3.1.1. Un accès limité à l'information des usagers

L'orientation 5 « S'engager sur la transparence et la redevabilité » de la LPF exige un partage de l'information sur les situations foncières, les procédures mais également sur les activités conduites dans le secteur foncier et leurs impacts. L'axe 5.3 de rajouter qu'il s'agira de donner aux citoyens le droit à l'information. Seront, ainsi, développés des mécanismes permettant aux citoyens de s'informer et de contrôler l'application de leurs droits, plus spécifiquement sur le traitement administratif de leur requête auprès des institutions.

A cet effet, pour une bonne compréhension des procédures par les usagers des supports formalisés, standardisés et uniformisés sont nécessaires.

En matière d'obtention des preuves de droit de propriété, il a été constaté que les dispositifs de communication avec les usagers sont :

- l'affichage des pièces à fournir sur les tableaux existants dans les 4 circonscriptions visitées ;
- le guide foncier disponible sur le site web de Transparency International- Initiative Madagascar ;
- la diffusion d'émissions audiovisuelles périodiques ;
- et l'existence d'un agent qui assure la réponse aux demandes d'informations.

Pourtant, après vérification des documents tels que le standard de service, les affichages visibles, le guide foncier et les entretiens avec les responsables concernés, la Cour a noté que

les dispositifs en place pour informer les usagers sur les services offerts en matière d'obtention de preuves de droit de propriété présentent des insuffisances, telles que :

- Insuffisance d'ordre général :

- le manque de vulgarisation du guide foncier (en version malagasy) car ce dernier n'est visible que sur le site web de TI-IM alors que la plupart des citoyens n'ont pas accès à Internet ;
- la diffusion hebdomadaire des émissions sur les droits fonciers des citoyens, seulement, sur une chaîne privée, qui n'est pas visible par tous. Toutefois, des émissions non périodiques sont diffusées sur la chaîne nationale.

- Insuffisance au niveau des services déconcentrés (circonscriptions domaniales) :

- l'absence d'uniformisation de la présentation des affiches (absence des délais de traitement des prestations dans certaines circonscriptions) ;
- la rédaction des affiches uniquement en langue française qui n'est pas la langue maternelle alors que la majorité des Malagasy ne maîtrise pas la langue française. En effet, en se référant au résultat du rapport sur l'enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel suscitée, la majorité des Malagasy ne maîtrisent pas la langue française : en milieu urbain, 16% des 10 ans et plus parlent couramment le français, 32% ont une connaissance moyenne de cette langue. En milieu rural, 3,5% seulement des individus ont un bon niveau de français et 17% un niveau moyen ;
- l'absence d'identification des agents dans certaines circonscriptions visitées ;
- l'absence d'uniformisation du service d'accueil dans chaque circonscription. En effet, conformément à l'axe 4.1 de la LPF : « (...) afin de simplifier les procédures et de garantir un coût abordable aux usagers, les services fonciers seront réorganisés en guichet unique », certaines circonscriptions ont seulement un guichet (front office), qui en plus de la réception des dossiers, aura la charge de renseigner les usagers. Pourtant dans d'autres circonscriptions, ces deux activités sont assurées par des personnes distinctes.

Bonnes Pratiques

- *Collaboration avec le projet CASEF (2016 à 2022) pour la sensibilisation des potentiels bénéficiaires des certificats fonciers afin de favoriser les droits communautaires au niveau des services déconcentrés ;*
- *Mise à jour de standard de service qui est en cours au niveau des services déconcentrés ;*
- *Tenue d'une porte ouverte mensuelle initiée au mois de juillet 2019 et la participation à des salons.*

- Insuffisance au niveau des services décentralisés (guichets fonciers) :

- L'absence de standardisation formelle de la communication avec les usagers et d'un service d'accueil dédié à leur information. En effet, la liste des documents à fournir en vue d'une demande de certificats fonciers n'est pas affichée. De ce fait, les usagers doivent toujours s'entretenir avec les agents des guichets fonciers pour connaître les pièces à fournir en matière d'obtention de certificat foncier.

De ce fait, on peut conclure que l'accès à l'information des usagers est à améliorer. Toutes ces situations sont essentiellement dues :

- au manque de moyens financiers pour la multiplication des guides fonciers qui demande des coûts importants. Dans la majorité des cas, c'est la société civile

appuyée par les partenaires techniques et financiers (PTF) qui assurent la duplication et la diffusion ;

- à l'insuffisance de contrôle effectué dans l'application des standards de services ;
- au fait qu'au niveau des services décentralisés, la plupart des usagers se trouvent dans des communes rurales et sont même parfois analphabètes et préfèrent surtout s'entretenir de vive voix avec les agents de guichets fonciers.

Or, ces insuffisances ont pour effet d'accentuer la méconnaissance des procédures par les usagers et peuvent entraîner la phobie administrative poussant les usagers à se tourner vers les rabatteurs et favorisant ainsi la corruption.

Toutefois, il est à noter l'effort déployé par les services fonciers dans la sensibilisation des usagers, entre autres :

- la collaboration avec le projet CASEF ou Croissance Agricole et Sécurisation Foncière (2016 à 2022) pour la sensibilisation des potentiels bénéficiaires des certificats fonciers afin de favoriser les droits communautaires au niveau des services décentralisés ;
- la mise à jour de standard de service qui est en cours au niveau des services déconcentrés ;
- la tenue d'une porte ouverte mensuelle initiée au mois de juillet 2019 et la participation à des salons.

Dans sa réponse suivant bordereau d'envoi n°1081/2020-MATP/SG/DGSF du 28 août 2020, pour ce qui est de la standardisation des affichages au niveau des circonscriptions, la Direction Générale des Services Fonciers (DGSF) affirme que l'absence du Front office/Back office est due à l'insuffisance des nombres des agents et que la mise à jour de standardisation de service en version malagasy et française est en cours.

De ce fait, compte tenu de l'explication fournie, la Cour tient à signaler la nécessité de mettre en place des mécanismes d'information identique pour tous les citoyens en vertu des principes de bonne gestion et afin d'améliorer la compréhension des procédures par les usagers.

Aussi, est-il recommandé à la Direction Générale des Services Fonciers de :

- *uniformiser les dispositifs de communication notamment le service accueil et chercher les actions à mettre en place pour remédier à l'insuffisance de personnel ;*
- *activer la mise à jour de standard de service en version malagasy et française pour améliorer la présentation des affiches ;*
- *formaliser les procédures et standards au niveau des services décentralisés ;*
- *vulgariser le guide foncier dans tout le territoire en recherchant des partenaires financiers ;*
- *renforcer la diffusion audiovisuelle des informations sur les droits fonciers à travers la chaîne nationale ;*
- *doter les services fonciers d'un budget de communication adéquat.*

3.1.2. Des délais de traitement partiellement règlementés

Le recours limité à la formalisation auprès des services fonciers et des guichets fonciers est toujours resté problématique depuis des années. Les raisons évoquées sont le délai qui a tendance à s'allonger et le coût d'instruction qui demeure élevé pour obtenir une preuve de droit de propriété.

L'orientation 5 de la nouvelle lettre de politique foncière a précisé que le fonctionnement transparent des institutions sera exigé. L'axe 5.1. a fixé que des mécanismes de prévention seront conçus et opérationnalisés. Il s'agira d'appliquer des standards de services et d'informer les usagers sur les délais d'exécution et les frais de services. A cet effet, l'instauration d'un délai de traitement bien précis est importante dans le respect du principe d'égalité devant le service public.

Ainsi, les principes de bonne gestion préconisent que des délais de traitement par nature de document assorti d'un mécanisme de traitement basé sur First In First Out (FIFO) doivent exister.

Le contrôle des documents notamment les réglementations en vigueur¹⁵, le manuel de procédures et les standards de services a permis de constater que les délais d'obtention des preuves de droit de propriété ne sont règlementés que partiellement.

En effet, pour les services déconcentrés, seul le standard de services mentionne les délais de traitement de chaque type de mutation de titres fonciers qui est de 20 jours après paiement du droit. Par contre, au niveau des services décentralisés, aucun document formel ne fixe le délai de traitement d'un dossier de demande de certificat foncier. Mais malgré cette absence de formalisation, les entretiens avec les responsables concernés ont permis de constater l'existence de délai de traitement fixé à l'interne par chaque GF suivant le tableau ci-après :

Tableau n°01 : Délai de traitement moyen indicatif pour chaque GF

Entités	Délai de traitement moyen indicatif
Guichet foncier 1	2 mois
Guichet foncier 2	1 mois
Guichet foncier 3	3 mois

Sources : Entretiens avec les responsables des GF

Néanmoins, des délais de traitement règlementaires doivent être respectés à l'intérieur du processus d'octroi de certificat foncier, notamment la décision d'affichage de 15 jours avant la reconnaissance locale et le délai de 15 jours relatif à l'opposition. La difficulté de mettre en place des délais de traitement standard réside sur le fait que chaque circonscription domaniale ou guichet foncier a sa propre catégorisation, dépendant de sa situation géographique et du volume de dossiers traités. Au niveau des guichets fonciers, le délai de traitement dépend de l'organisation interne de chaque GF notamment le cas de regroupement des reconnaissances locales.

Or, tout cela a un impact sur la satisfaction des usagers qui sont frustrés lors d'une demande de preuve de droit de propriété par le fait qu'il y a une différence entre les délais pratiqués par chaque service. De plus, cette situation expose les services fonciers à la corruption.

Néanmoins, au niveau déconcentré, actuellement la DDPF se penche sur la mise à jour du standard de services qui prévoit la mise en place d'un délai de traitement par catégorie de circonscription domaniale.

Bonne Pratique

Mise à jour de standard de service en cours prévoyant la mise en place d'un délai de traitement par catégorie de circonscription domaniale au niveau des services déconcentrés.

¹⁵ La loi n°2006-031 du 24/11/2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière non titrée et le Décret n°2007-1109 du 18/12/2007 portant application de la loi n°2006-031 du 24/11/2006.

En réponse à cette observation, il est expliqué que « le service ne peut affirmer que des délais prévisionnels. A noter que chaque dossier entrant est traité cas par cas. Il faut aussi tenir compte d'autres paramètres comme le temps consacré aux vérifications de chaque pièce du dossier et la concordance des mentions utiles, le temps consacré aux traitements et à la rédaction en cas de plusieurs opérations et l'obligation de refus (Décret n°60-529 article 42 et article 49) ». A cet effet, les responsables concernés proposent un délai de traitement uniforme par catégorie d'opération et en cas d'opérations cumulées pour toute Circonscription domaniale.

Les responsables affirment également que la DGSF ne peut imposer un quelconque délai au service décentralisé. Il s'agit d'un contrôle limité car seul le contrôle de régularité s'impose et qu'il est plus judicieux que le manuel de procédure standard sera établi dans le cadre d'un partenariat entre le Ministère et les communes.

Compte tenu de ces réponses et propositions, la Cour réitère qu'il est toujours utile de mettre en place un délai de traitement clair afin de respecter le principe d'égalité devant le service public.

Ainsi, il est recommandé à la Direction Générale des Services Fonciers :

- *d'accélérer la mise à jour et la vulgarisation du standard de services assorti des délais de traitement par catégorie de circonscription domaniale, en plus de mettre en place un délai de traitement uniforme par catégorie d'opération et en cas d'opérations cumulées pour toute circonscription domaniale et foncière même si les délais seront fixés à titre indicatif ;*
- *de renforcer le partenariat avec les Communes, à travers la Direction d'Appui à la Gestion Foncière Décentralisée, pour mettre en place la réglementation au niveau des guichets fonciers.*

3.1.3. Une couverture limitée de l'outil de contrôle pour éviter la double délivrance de preuve de droit de propriété sur un même terrain

L'existence d'un système de gestion des propriétés foncières assure la bonne gestion des terres dans un pays.

Suite à la réforme foncière de 2005, un outil appelé « plan local d'occupation foncière ou PLOF » a été mis en place dans le domaine foncier dont un extrait se trouve *en annexe 3*. Parmi les objectifs figure la réduction des conflits générés par les empiètements entre les propriétés notamment entre les terrains titrés d'une part et entre les terrains titrés et certifiés d'autre part. Le PLOF doit être également le garant de l'exactitude de la démarcation des propriétés et conditionne la prévalence des conflits qui peuvent en résulter. La mise en place du PLOF a été motivée par la volonté d'avoir un outil cartographique de base pour les opérations d'archivage topographique de l'enregistrement de la propriété et de l'aménagement communal. De plus, il sert à délimiter les différents statuts des terres et positionner spatialement les différentes parcelles et à renseigner sur leurs géométries, leurs limites, et leurs superficies.

Dans les services déconcentrés et décentralisés visités, les observations sur place ont permis de constater l'utilisation effective de cet outil.

L'axe 4.2¹⁶ de la LPF précise qu'il s'agira de permettre à toutes les communes de disposer d'un guichet foncier communal pouvant instruire les demandes de certificat foncier. Néanmoins, l'Observatoire du foncier a évoqué qu'en mars 2017, seuls 75% des guichets

¹⁶ Axe 4.2. de la LPF « Améliorer et étendre la gestion foncière décentralisée »

fonciers mis en place dans 524 communes sont fonctionnels. De ce fait, il peut être déduit que l'utilisation du PLOF n'est pas encore effective dans tout le territoire malgré que l'articulation technique, institutionnelle, juridique de la gestion foncière déconcentrée et décentralisée doit être renforcée notamment sur la base de l'utilisation plus systématique du PLOF¹⁷.

En réponse à cette observation, la DGSF précise que : « l'élaboration de PLOF nécessite dans la mesure du possible l'acquisition des images à haute précision pour poursuivre la numérisation des données disponibles. L'objectif est de couvrir toutes les communes existantes à Madagascar et que le PLOF serve progressivement comme nouveau plan de repérage (LPF axe 2.1). Il est bien de préciser que la condition d'ouverture de Guichet Foncier c'est d'avoir un PLOF fonctionnel ».

Compte tenu de l'explication fournie et en tenant compte de l'importance du PLOF dans le processus d'octroi des preuves de droit de propriété, la Cour réitère la recommandation émise dans le rapport provisoire de chercher les voies et moyens pour assurer la couverture en PLOF de tout le territoire de Madagascar afin de faciliter la mise en place des GF dans toutes les communes du pays.

3.1.4. Une application non optimisée pour Madagascar malgré une conception de politique foncière similaire au modèle de comparaison (le Rwanda)

En matière d'obtention de preuve de droit de propriété, l'idéal est que les points essentiels pris en compte dans les réglementations d'un pays de développement comparable servant de modèle pour assurer une meilleure organisation de la délivrance des preuves de droit de propriété soient contenus dans la réglementation malgache.

Les entretiens avec les différents responsables auprès des services fonciers et de la société civile ont permis de savoir que le Rwanda figure parmi les pays africains modèles en termes de système foncier en Afrique. De ce fait, la vérification des documents tels que les réglementations de Madagascar et celles de Rwanda¹⁸ et le guide technique n°9 pour la gouvernance des régimes fonciers élaboré par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a permis de ressortir une comparaison de la réglementation sur le système foncier et les preuves de droit de propriété de la réglementation des deux pays dont les détails se trouvent *en annexe 4* du présent rapport.

La comparaison a permis de révéler les points ci-après :

- l'existence d'une politique foncière que ce soit au Rwanda (en 2004) ou à Madagascar (en 2015) qui place la sécurisation foncière comme un élément très important ;
- le régime foncier des deux pays autorise différentes formes de propriété (propriété publique et propriété privée) ;
- la réglementation autorise le droit d'accès égal à la propriété foncière pour tous sans discrimination et les institutions de gestion foncière effectuent à peu près les mêmes attributions, seuls les noms diffèrent ;
- la transmission des droits fonciers est à peu près semblable pour les deux pays et le régime de l'immatriculation (titres fonciers et cadastres) est présent dans les deux pays.

Madagascar octroie et reconnaît une deuxième preuve de droit de propriété qui est le certificat foncier dont les bénéficiaires doivent prouver la mise en valeur faite sur le terrain.

¹⁷Axe 4.3 de la LPF « Renforcer l'articulation entre les guichets fonciers communaux et les services fonciers déconcentrés », paragraphe 2.

¹⁸ La politique foncière 2004 et la loi n°2013-43 du 16 juin 2013 sur le régime foncier du Rwanda ainsi que la Nouvelle politique foncière 2015 et la loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres à Madagascar.

Pour le Rwanda, la reconnaissance du droit foncier coutumier se fait par l'établissement d'un contrat de bail emphytéotique de longue durée et la preuve de droit de propriété sera matérialisée par la délivrance d'un certificat d'enregistrement d'un bail emphytéotique de longue durée allant jusqu'à 99 ans.

Ainsi, les points essentiels pris en compte dans les réglementations du Rwanda pour assurer une meilleure organisation de la délivrance des preuves de droit de propriété sont présents dans la réglementation malgache. Mais l'application n'est pas optimisée pour Madagascar.

Toutefois, la différence réside dans la réalisation des objectifs fixés et des plans d'actions. La mise en œuvre d'une politique foncière dépend de l'implication de tous les acteurs concernés et de la disponibilité des ressources matérielles, humaines et financières. Elle dépend également de la réalité du pays, notamment la taille de l'Etat et le nombre des titulaires et des parcelles à enregistrer. En effet, en cinq ans, le Rwanda a attribué et enregistré plus de 10 millions de parcelles et délivré plus de 8 millions de certificats suivant le guide technique n°9 pour la gouvernance des régimes fonciers de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), il dispose d'un système d'information de l'administration foncière permettant d'identifier les changements d'affectation des sols, d'avoir des renseignements sur l'évolution des usages, la disponibilité et la productivité des sols.

En outre, pour mieux mettre en évidence la situation de la réglementation malgache par rapport aux pays africains, une comparaison de la politique générale, de l'accès et du droit d'accès à la terre et des preuves de propriété est présentée *en annexe 5* suivant l'étude effectuée par la plateforme de la société civile « Solidarité des Intervenants sur le Foncier » et International Land Coalition Africa et où il est remarqué que la réglementation à Madagascar couvre des domaines plus vastes en matière d'obtention de preuves de droit de propriété, entre autres, la non-restriction de la femme à l'accès à la terre.

Etant donné qu'aucune réponse n'a été formulée sur cette observation, la Cour réitère sa recommandation de poursuivre les efforts dans la mise en œuvre des réformes du système foncier notamment l'allocation des ressources financières nécessaires à la réalisation des activités prévues dans la politique foncière.

3.1.5. L'inexistence d'instrument juridique réglementant la reconstitution des livres fonciers hors d'usage au niveau des services déconcentrés

Les situations favorisant le dysfonctionnement dans la procédure d'obtention des preuves de droit de propriété doivent être encadrées et réorganisées.

Les entretiens ont permis de ressortir qu'il y a un domaine à risque important qui nécessite un encadrement rigoureux notamment la reconstitution des livres fonciers hors d'usage dans toutes les CIRDOMA.

Un livre foncier est constitué des titres fonciers destinés à la publicité des droits sur les immeubles et que toute personne inscrite au livre foncier ou ses ayants-droits peuvent obtenir communication des informations concernant ses biens et ses droits.

Le livre foncier est, ainsi, un élément important dans le processus de gestion des propriétés titrées comme le dispose l'article premier de l'Ordonnance n° 60-146 du 3 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation : « (...) *La garantie des droits réels est obtenue au moyen de la publication sur des livres fonciers, à un compte particulier dénommé titre foncier, ouvert pour chaque immeuble, de tous les droits réels qui s'y rapportent, ainsi que des modifications de ces mêmes droits (...)* ».

Pourtant, les observations sur place ont fait ressortir que de nombreux livres fonciers sont usés, déchirés et même hors d'usage comme le montre les photos ci-après :



Sources: Archives des titres fonciers au niveau de deux circonscriptions différentes

Selon l'Observatoire du foncier¹⁹, « pour la circonscription foncière d'Antananarivo ville en particulier, environ 30% des livres fonciers sont en très mauvais état et 20 % sont dans un état intermédiaire. Ces détériorations entraînent la perte de nombreuses informations foncières et se répercutent sur le fondement même du droit des propriétaires inscrits ».

La loi n°2017-046 du 14 décembre 2017 sur le régime juridique de l'immatriculation et de la propriété foncière titrée a été adoptée en séance plénière par l'Assemblée nationale et le Sénat respectivement le 13 et le 14 décembre 2017. Elle a pour objet entre autres la procédure de reconstitution des documents fonciers notamment ceux perdus, inexploitables, détériorés, détruits ou déchirés. Par lettre n° 153/PRM/SG/DEJ-17 en date du 26 décembre 2017, le Président de la République a saisi la Haute Cour Constitutionnelle pour le contrôle de conformité à la Constitution de la dite loi préalablement à sa promulgation. Et suivant décision n°12-HCC/D3 du 16 février 2018, la HCC a déclaré que certains articles sont contraires à la Constitution dont ceux relatifs à la reconstitution des documents fonciers et topographiques²⁰.

La non-promulgation de la loi suite à cette décision de la HCC est la cause principale du vide juridique relatif à la reconstitution des documents fonciers. Ainsi, l'usure des livres entraîne un dysfonctionnement dans la mesure où le traitement des demandes des usagers est alors impossible.

L'ISSAI 5700 sur les lignes directrices pour l'audit de la prévention de la corruption a précisé le Triangle de la fraude²¹ susceptible d'avoir un impact sur la conduite d'une personne corrompue ou d'un fraudeur. Ce modèle explique la fraude par l'existence de trois facteurs tels que l'incitation (motivation ou pression), l'opportunité et la rationalisation.

De ce fait, l'inexistence d'instrument juridique réglementant la reconstitution des livres fonciers hors d'usage au niveau des services déconcentrés constitue un blocage dans le traitement des dossiers. De tels blocages risquent de créer, pour l'utilisateur du service public, des sources d'incitation, de pression et de rationalisation pouvant déboucher sur des tentatives de corruption active des agents publics.

¹⁹ Article publié en 2013

²⁰ Art. 82 alinéa 2 et 83 alinéa 3.

²¹ Dr. Donald Cressay, *Criminal Organization: Its Elementary Forms*, 1972.

En réponse à cette observation, la DGSF affirme qu'il faut non seulement collaborer avec les communes mais également avec les propriétaires en exploitant les informations conservées et existantes entre leurs mains.

Ainsi, en tenant compte de cette réponse, la Cour recommande aux autorités concernées de prendre les dispositions nécessaires pour remédier à la situation actuelle notamment l'élaboration d'une autre loi conforme à la constitution et la mise en œuvre des plans d'actions en vue de reconstituer les informations manquantes en collaboration avec les communes et les propriétaires.

3.2. Efficacité du dispositif juridique et organisationnel en matière d'obtention de preuves de droit de propriété à prévenir la corruption

L'évaluation de l'efficacité du dispositif juridique et organisationnel en matière d'obtention de preuves de droit de propriété à prévenir la corruption sera examinée à travers la question d'audit ci-après : « vérifier si les dispositifs actuels relatifs à l'obtention des preuves de droit de propriété fonctionnent et permettent effectivement d'empêcher la corruption ».

✚ Insuffisance des conditions de mise en œuvre des dispositifs actuels relatifs à l'obtention de preuves de droit de propriété

La mise en œuvre des dispositifs actuels relatifs à l'obtention des preuves de droit de propriété ne peut pas limiter la corruption. Les six (06) sous-questions d'audit ci-après ont permis d'apprécier les mécanismes existants :

- la politique de communication mise en place avec les usagers les incite-t-elle à se rapprocher des services concernés pour l'obtention de preuves de droit de propriété ;
- le déclenchement du traitement des dossiers de demande de divers titres et actes est-il conditionné par la validation de la présence effective des pièces par le mécanisme de contrôle interne ?
- les procédures mises en œuvre au sein du service des domaines facilitent-elles le traitement de façon équitable de la demande des usagers en matière d'obtention des preuves de droit de propriété ?
- l'obtention des preuves de droit de propriété est-elle effectuée en temps opportun par une personne responsable et motivée ?
- le dualisme institutionnel (communes et circonscriptions domaniales) dans l'obtention des preuves de droit de propriété garantit-il la sécurité dans la délivrance des preuves de droit de propriété ?
- les mécanismes de gestion et de conservation des livres fonciers sont-ils de nature à éviter les manipulations abusives et les fraudes ?

Ainsi, en ce qui concerne l'efficacité des dispositifs actuels de prévention de la corruption relatifs à l'obtention des preuves de droit de propriété, une amélioration des conditions de mise en œuvre est nécessaire.

Les constatations suivantes justifient l'appréciation de la Cour :

3.2.1. Une faiblesse de la politique de communication avec les usagers

Afin de promouvoir une gestion foncière transparente et efficace, la communication avec les usagers est très importante. Ainsi, en matière d'obtention de preuve de droit de propriété, l'analyse de la mise en œuvre des dispositifs de communication mis en place par l'administration foncière a permis de relever que d'une manière générale, les usagers sont encore loin d'être satisfaits des services offerts, la communication aux usagers de la liste des documents constitutifs du dossier de demande n'est pas exhaustive et que le problème de

rabatteurs persiste toujours. Néanmoins, les campagnes de sensibilisation menées par les services fonciers ont permis d'observer une hausse des demandes d'obtention des preuves de droit de propriété.

a- Non-exhaustivité de la liste des documents constitutifs du dossier de demande de preuves de droit de propriété

Pour assurer la transparence et l'égalité de traitement des usagers, la liste des documents constitutifs du dossier de demande doit être connue de tous.

Pourtant, la consultation des affiches auprès des circonscriptions, le standard de services et le résultat des questionnaires de satisfaction des usagers auprès des services déconcentrés ont permis de constater que celles contenant la liste des documents à fournir, visibles dans les locaux des services fonciers pour chaque mutation, diffèrent selon les services concernés. En effet, certaines pièces affichées dans une circonscription ne figurent pas dans une autre comme le montre l'annexe 6 pour le cas d'une mutation par vente. A titre d'exemple, les pièces sur les procurations ne sont pas affichées et les lettres d'engagement ne sont pas uniformes sur le fonds. De plus, l'absence des affiches en langue maternelle contraigne les usagers à se rapprocher du service d'accueil pour demander des informations complémentaires.

Les enquêtes effectuées auprès des usagers au niveau des circonscriptions entérinent ces faits, étant donné que 60% des usagers ayant répondu aux questionnaires de satisfaction trouvent que la liste des documents à fournir n'est pas exhaustive et que, parfois, il est difficile de les réunir. La raison de la non-conformité et de la non-exhaustivité des renseignements sur les affiches est que les pièces à fournir dépendent toujours de la spécificité de chaque demande présentée. Or, les pièces présentées par les usagers risquent de ne pas être complètes au moment de la réception de la demande. Cette situation entraîne la frustration des usagers qui, avec la phobie administrative, se tournent vers les rabatteurs et spéculateurs, ce qui favorise la corruption. Elle constitue également un frein pour la sécurisation foncière.

Toutefois, une collaboration entre le BIANCO, le TI-IM et les services fonciers a permis d'élaborer un guide sur le foncier en version malagasy et à ce jour²², 8000 copies physiques ont été éditées. Ce guide est distribué auprès des services fonciers ou à chaque événement organisé par le TI-IM. L'objectif est que chaque ménage ait un guide.

Quant au niveau des services décentralisés, les descentes auprès des 3 guichets fonciers ont permis de constater que les usagers doivent toujours se rapprocher des agents pour connaître les documents à fournir puisqu'aucune affiche n'y est visible. Cela est dû au manque de rigueur des responsables pour l'affichage de standard de service notamment celle des documents requis au niveau de ces guichets fonciers. Cette situation entraîne un manque de transparence sur la communication des pièces à fournir par les usagers.

Ainsi, dans les deux services, on peut conclure qu'il y a une insuffisance dans la connaissance des usagers de la liste des documents constitutifs du dossier de demande de preuve de droit de propriété.

Suivant les réponses à cette observation, en ce qui concerne la standardisation des affichages au niveau des Services des Domaines, les responsables concernés précisent que les mentions sont présentées de façon générale. Les dossiers peuvent présenter des spécificités qui requièrent des actes bien précis selon l'appréciation des Conservateurs vis-à-vis des prescriptions légales de la mise en jeu de leur responsabilité. A cet effet, l'affichage d'une liste exhaustive est considéré comme un risque pouvant prêter confusion aux usagers vu

²² Octobre 2019.

qu'elle est relative selon le cas. A noter que pour la rédaction des affiches en langue maternelle malgré les affirmations issues des questionnaires, les usagers du foncier sont plus familiers aux termes techniques « français » que malagasy. Comme solution, il faudrait adapter et/ou simplifier tout d'abord les termes malagasy pour ensuite afficher les deux versions, pour éviter les confusions des termes.

Compte tenu des explications fournies, la Cour tient à rappeler qu'il est important d'assurer l'égalité de traitement des usagers dans toutes les phases du processus.

Aussi, est-il recommandé, pour satisfaire les usagers et augmenter la sécurisation foncière :

- *Au niveau des services déconcentrés :*
 - *de renforcer les services d'accueil sur l'explication des documents à fournir étant donné que les affiches sont en version française ou que les listes affichées sont incomplètes ;*
 - *d'afficher, en plus de la version française, une liste de documents relative au standard de services en version malagasy ;*
- *Au niveau des services décentralisés, d'afficher le standard de services avec une liste exhaustive des pièces à fournir.*

b- Hausse tendancielle des demandes d'obtention des preuves de droit de propriété favorisée principalement par la gratuité

L'évolution des demandes reçues par les services fonciers est un des indicateurs clés de l'efficacité de la politique de communication. Au cours des périodes auditées, il a été constaté que malgré les insuffisances dans les politiques de communication notamment sur les affiches, standards de service et la liste des documents à fournir, les demandes pour l'obtention des preuves de droit de propriété ont, tout de même, évolué tant au niveau des services déconcentrés qu'au niveau des services décentralisés.

Au niveau des services déconcentrés, suivant les rapports d'activités 2015 à 2018 de la DDPF, la variation des mutations et inscriptions de titres fonciers sur l'ensemble des circonscriptions domaniales à Madagascar est récapitulée dans le tableau ci-après :

Tableau n°02 : Evolution globale des mutations dans les circonscriptions domaniales

Années	Mutations et inscriptions
2015	11 426
2016	23 694
2017	26 606
2018	14 006

Source : Rapports d'activités DDPF 2015-2016-2017-2018

Il est constaté que les demandes ont beaucoup augmenté pour les années 2016 et 2017. En effet, cette augmentation s'explique par la gratuité de la mutation par décès initié par l'Etat durant cette période. Cette initiative a encouragé les citoyens à sécuriser formellement leurs propriétés.

Par ailleurs, les descentes sur terrain auprès des 3 circonscriptions domaniales (ou CIRDOMA) ont permis de confirmer cette situation car dans lesdites circonscriptions, les demandes ont tous augmenté en 2016 et 2017, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n°03 : Evolution des demandes au niveau des 3 circonscriptions domaniales

Années	Nombres de demandes			TOTAL
	Cirdoma 1	Cirdoma 2	Cirdoma 3	
2015	313	256	588	1157
2016	539	300	1316	2155
2017	561	275	898	1734
2018	287	335	674	1296

Sources : Statistique de demande de titres fonciers au niveau des CIRDOMA

En ce qui concerne les services décentralisés, sur les 3 guichets fonciers faisant l'objet de descente, on a constaté l'existence permanente de demandes de certificats fonciers dont la plus élevée a été en 2016 avec 477 demandes contre 299 en 2015. Le tableau ci-après retrace l'évolution de ces demandes :

Tableau n°04 : Evolution des demandes individuelles de certificats fonciers au niveau des 3 guichets fonciers

Années	Nombres de demandes			TOTAL
	GF 1	GF2	GF3	
2015	95	178	26	299
2016	187	214	76	477
2017	79	195	89	363
2018	45	198	56	299

Source : Statistique de demande de certificats fonciers (GF)

A partir de 2017, l'Etat a lancé une politique de sensibilisation des usagers à sécuriser leur propriété à travers le traitement de demande collective de certificats fonciers avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers. Ainsi, les demandes classiques effectuées par les usagers ont diminué considérablement au niveau des communes qui ont bénéficié des appuis desdits PTF, tel est le cas du GF1. Il a été relevé que dans le GF3, les demandes reçues ne sont pas importantes du fait que la majorité des terrains dans la commune est déjà titrée.

Cette évolution a pour effet l'augmentation des propriétés foncières sécurisées. Le motif principal de ce résultat est la gratuité initiée par l'Etat et l'appui des PTF. En matière de demandes, on peut dire que la politique de communication, relative aux mutations par décès gratuites au niveau des services fonciers et le traitement collectif au niveau des communes, mise en place durant les périodes auditées ont incité les usagers à se rapprocher des services concernés pour l'obtention de preuves de droit de propriété.

Etant donné qu'aucune réponse n'a été formulée sur cette observation, la Cour réitère sa recommandation, au département concerné, de renforcer l'éducation des usagers par les sensibilisations et vulgarisations pour que tous les terrains soient sécurisés.

c- Insatisfaction des usagers en matière d'obtention de preuve de droit de propriété

La correspondance des attentes des usagers par rapport aux services offerts mesure sa satisfaction. Dans le cadre d'obtention de preuve de droit de propriété, ces attentes sont liées au standard de services. Ainsi, la satisfaction des usagers a été mesurée par :

➤ Les statistiques de doléances venant du BIANCO

La collecte et l'analyse des statistiques des doléances du BIANCO ont fait ressortir le nombre de doléances enregistrées au niveau de cette entité et qui sont retracées dans le tableau ci-après:

Tableau n°05 : Nombre de doléances dans le secteur foncier au niveau du BIANCO

Années	Nombre de doléances du secteur foncier	Nombre total de doléances ²³	% par rapport au nombre total de doléances dans tous les secteurs
2015	90	989	9,1%
2016	90	1018	8,8%
2017	98	959	10,2%
2018	77	915	8,4%
1 ^{er} semestre 2019	95	743	12,8%

Sources : Rapport d'activités 2015 à 2018 et 1^{er} trimestre 2019 du BIANCO

Ce tableau montre que sur l'ensemble de tous les secteurs concernés, les doléances en matière foncière représentent en moyenne 10% du total de toutes les doléances reçues. Les entretiens avec les responsables auprès du BIANCO ont permis de faire ressortir les principales doléances reçues à leur niveau, à savoir la délivrance de double titre sur un même terrain, la complexité et la lourdeur des procédures, l'incompréhension des textes régissant le foncier et la perte des dossiers déposés auprès des services fonciers.

➤ Les statistiques de réclamations de la DDPF

Suivant le rapport d'activités de la DDPF, des usagers font des réclamations à leur niveau. En 2015, le nombre total de réclamations enregistrées étaient de 2404. Toutefois, une baisse a été enregistrée pour 2016 et 2017 respectivement de 611 et 797, soit de l'ordre de 66% du nombre des réclamations en deux ans. Cette baisse peut s'expliquer par l'effort fourni par les services fonciers à améliorer les services et à s'engager sur la transparence bien que l'effectivité des dispositifs engagés se fait progressivement. L'entretien avec les responsables a fait ressortir que les réclamations sont pour la plupart liées au délai de traitement des dossiers et à l'usure des livres fonciers.

➤ Les réclamations auprès des organisations la société civile

Des réclamations auprès de la société civile œuvrant dans le secteur foncier telles que le TI-IM et le SIF ont été également relevées. Les entretiens auprès de ces dernières et la consultation du rapport du Centre d'Assistance Juridique et d'Action citoyenne (CAJAC) couvrant la période de juillet à novembre 2018 ont dégagé les réclamations suivantes :

- la complexité et la lourdeur des procédures ;
- la méconnaissance des lois et règlements par les usagers;
- l'existence des va-et-vient lors d'une demande de prestation ;
- la corruption effectuée sur des usagers;
- la superposition de plusieurs certificats fonciers appartenant à plusieurs personnes sur un titre de propriété (Réserve Forestière) ;
- la superposition entre deux certificats fonciers ;
- l'existence du conflit lors de délimitation des terrains;
- et l'occupation illégale des terrains.

➤ Les réponses aux questionnaires de satisfaction des usagers

²³ Tous secteurs confondus

L'enquête de satisfaction effectuée sur une proportion d'usagers²⁴ a permis de ressortir que deux tiers (2/3) d'entre eux ne sont pas satisfaits des prestations offertes par les services fonciers.

Les principales raisons évoquées sont:

- le non-respect des délais de traitement ;
- l'accueil non satisfaisant des agents (trop d'attente pour avoir des informations, dossier en attente de signature pendant 10 mois) ;
- la non-exhaustivité des documents affichés ou renseignés qui entraîne des va-et-vient pour la préparation des dossiers ;
- le va-et-vient pour le suivi des dossiers ;
- et le manque d'organisation (absence de responsables, absence de passation des informations sur des dossiers, agents en retard) au niveau des services déconcentrés.

Bonnes Pratiques

- Signature d'une convention de partenariat en collaboration avec le BIANCO pour une durée de 2 ans ;
- Existence d'une division de relation publique et réclamation au niveau de la DDPF chargée de traiter les réclamations des usagers ;
- Mise en place d'une fiche de suivi de dossier à partir de mars 2019 pour faciliter le traitement des réclamations des usagers.

De tout ce qui précède, on peut conclure que malgré l'existence des dispositifs mis en place pour faire connaître aux usagers les procédures en matière d'obtention de preuves de propriété, les résultats attendus ne sont pas satisfaisants.

Cette insatisfaction est le résultat, entre autres, de la non-exhaustivité des renseignements dans les affiches, d'une insuffisance de dispositif de contrôle du traitement des dossiers. Tout cela entraîne une mauvaise image des services fonciers et favorise la corruption.

Pour remédier à ce problème, des actions ont été initiées, notamment :

- la signature d'une convention de partenariat en collaboration avec le BIANCO pour une durée de 2 ans, d'octobre 2018 à octobre 2020. Ladite convention porte sur le volet « *prévention et éducation* » des citoyens sur le système foncier. Elle est axée sur six (06) plans d'actions notamment la réédition en nombre suffisant du guide sur les procédures foncières et les autres supports de communication, la vulgarisation du guide, la mobilisation des usagers à l'utilisation à bon escient du guide, la mise en place et l'opérationnalisation des cellules anti-corruption à chaque niveau, l'organisation du suivi des activités entreprises et l'évaluation et le bilan de la convention ;
- l'existence d'une division de relation publique et réclamation au niveau de la DDPF qui est chargée de traiter les réclamations des usagers ;
- et la mise en place d'une fiche de suivi de dossier à partir de mars 2019 pour faciliter le traitement des réclamations des usagers.

Compte tenu du fait qu'aucune réponse n'a été émise sur cette observation, la Cour maintient les recommandations du rapport provisoire, de continuer le renforcement de la sensibilisation des usagers, de renforcer le rôle du service d'accueil et d'améliorer le délai de traitement des réclamations des usagers.

²⁴34 usagers des services déconcentrés

d- Persistance de l'existence des rabatteurs malgré les campagnes de sensibilisations des usagers

En plus d'une sensibilisation des usagers de ne pas recourir aux rabatteurs, une bonne organisation au sein des services fonciers devrait assurer que ces derniers ne puissent racoler les usagers à l'intérieur de leurs enceintes.

Suivant entretien et observation sur place au niveau des services déconcentrés, les acteurs principaux dans le processus d'obtention des preuves de droit de propriété (cas des mutations) sont bien identifiés. Il s'agit du conservateur et des rédacteurs. Chacun assure les activités qui les concernent et l'attribution des tâches dépend de la compétence de chacun notamment celle des rédacteurs.

La bonne marche d'une circonscription nécessite la présence d'au moins des trois corps, à savoir les inspecteurs des domaines, les contrôleurs des domaines et les assistants rédacteurs. Mis à part les agents de l'accueil chargés de fournir des renseignements aux usagers, ce sont les agents chargés de la réception de dossier qui sont les premiers interlocuteurs des usagers.

Pourtant, les entretiens ont permis également de savoir l'existence des rabatteurs ou spéculateurs qui racolent les usagers avant leur arrivée même au bureau des services fonciers. Il arrive que leurs dossiers disparaissent avec celui qui s'en est chargé. De plus les sommes réclamées sont très importantes par rapport aux droits réglementaires. Ces surplus sont censés accélérer le délai de traitement en dehors de l'honoraire des rabatteurs. Dans leur procédé, ces derniers rassurent les usagers que leur dossier sont entre de bonnes mains parce qu'ils connaissent une personne travaillant au sein du service.

Les responsables ont affirmé qu'à force de revenir dans le bureau, ces rabatteurs sont reconnus par les agents. Dans une circonscription, en prenant l'exemple de la délivrance de CSJ à la minute mise en place récemment, pour décourager les rabatteurs, les demandes des usagers sont priorisées.

Au niveau des services décentralisés, il est constaté que toutes les étapes du traitement sont effectuées par les agents du guichet foncier.

De tout ce qui précède, on peut dire que, d'une manière générale, la présence des rabatteurs ou spéculateurs notamment dans les circonscriptions domaniales démontrent qu'il est toujours possible que les usagers peuvent se heurter ou se trouver face à une personne en dehors du service.

Ce fait est dû surtout à l'insuffisance des campagnes de sensibilisation incitant les usagers à éviter les rabatteurs et spéculateurs et les risquent qu'ils encourent. Alors que le recours à leur service favorise la corruption. De plus, ils demandent des montants très élevés par rapport au coût normal de la prestation.

Il est à noter que suivant entretien avec la DDPF, la direction entame actuellement une lutte contre les rabatteurs par plusieurs moyens. Elle a cité le port de badge obligatoire des agents et d'uniformes lors des missions de sensibilisation effectuées au niveau des services déconcentrés pour que les usagers reconnaissent les personnes venant du département.

Bonne Pratique

Port de badge et uniformes des agents lors des missions de sensibilisation effectuées au niveau des services déconcentrés pour que les usagers reconnaissent les personnes venant du département.

Face à cette situation, le renforcement des affiches permettant d'identifier exhaustivement le personnel du service qui s'occupent de l'obtention des preuves de droit de propriété (noms, photos et fonctions) que ce soit au niveau des services déconcentrés ou décentralisés est recommandé. La sensibilisation des usagers à se rapprocher uniquement des personnes travaillant au sein des services fonciers est à renforcer. Et pour permettre aux usagers de reconnaître facilement les agents des services fonciers, en plus du port de badge, la généralisation du port d'uniforme est encouragée.

Etant donné l'absence de réponse sur cette observation, la Cour maintient les recommandations émises ci-dessus.

3.2.2. Un dispositif incapable de détecter les fausses pièces

L'Ordonnance n°60-146 du 03 octobre 1960 susmentionné dispose en son article premier que la publicité foncière dans le livre foncier est précédée de la vérification des pièces justificatives produites et faisant foi à l'égard des tiers. De ce fait, les pièces produites par les usagers sont des éléments essentiels avant le déclenchement de toute procédure de demande d'obtention des preuves de droit de propriété. A ce titre, il a été remarqué que le processus existant actuellement ne permet pas encore d'apprécier le caractère fiable des pièces fournies par les usagers. Et ce, malgré le fait que le déclenchement de la procédure soit toujours conditionné par la complétude des documents requis.

a- Déclenchement de traitement de dossiers conditionné par la présence effective des documents requis

Le déclenchement de la procédure de traitement des dossiers de demande de divers titres et actes est toujours conditionné par la complétude des dossiers. A cet effet, les entretiens avec les responsables ont permis de constater que les dossiers de demande de titres et actes incomplets sont systématiquement rejetés que ce soit au niveau des services déconcentrés qu'au niveau des services décentralisés.

Au niveau des services déconcentrés, la complétude des dossiers des usagers sont contrôlés par les agents qui les réceptionnent. Ils sont, ensuite, envoyés pour un 2^{ème} contrôle au niveau de la hiérarchie (le conservateur ou son adjoint selon le cas) pour l'obtention du visa. Les agents utilisent des cahiers d'enregistrement des demandes quand ils reçoivent les dossiers. Après l'apposition du visa par le conservateur, l'utilisateur effectue le paiement des droits correspondants et c'est après ce paiement que la procédure est déclenchée officiellement.

Au niveau des services décentralisés, à la réception des dossiers, les agents des guichets fonciers contrôlent l'exhaustivité des pièces requises. Un registre de demandes de certificats fonciers est utilisé pour enregistrer les demandes. La procédure n'est déclenchée que si tous les dossiers sont complets et après paiement des droits y afférents.

Ainsi, on peut conclure que le déclenchement du traitement des dossiers de demande de divers titres (que ce soit un titre foncier ou un certificat foncier) est conditionné par la validation de la présence effective des pièces par le mécanisme de contrôle. L'application des procédures par tous les acteurs concernés en est la cause et cela entraîne une fluidité dans le traitement des dossiers.

b- Insuffisance du dispositif destiné à s'assurer du caractère fiable des pièces fournies par les usagers

Pour assurer une qualité de service à la hauteur des attentes des usagers, des outils techniques et juridiques doivent être mis en place. Les bonnes pratiques au sein de l'Administration

prestataire des services publics préconisent la mise en place d'un dispositif permettant d'identifier les faux documents administratifs.

Lors des entretiens avec les responsables notamment les chefs des circonscriptions domaniales et les conservateurs, les contrôles effectués, au moment de la réception des dossiers, sont basés sur la forme et non sur le fonds. En effet, l'article 36 du Décret n°60-529 du 28 décembre 1960 réglementant les modalités d'application de l'Ordonnance n°60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation stipule que : « *Avant de procéder à l'inscription le conservateur vérifie les pièces déposées et s'assure : (...) 5° De la régularité de l'acte au point de vue de sa forme extérieure* ». De plus, il est à noter que plus de 60% des documents fournis proviennent des services externes au service foncier.

De ce fait, il arrive que des faux documents, qui devraient faire l'objet de rejet avant le déclenchement du traitement de dossier, ne soient pas identifiés par les agents du service foncier. Ces faux documents ne sont constatés qu'au niveau du conservateur ou par une réclamation effectuée par un membre de la famille du demandeur en cas de mutation par décès par exemple. Mais il arrive que ces faux documents ne soient pas découverts. A titre d'illustration, les entretiens effectués durant les descentes sur terrain ont ressorti que le faux document le plus fréquent est l'acte de notoriété en cas de succession.

Ainsi, on peut conclure qu'il y a insuffisance dans le dispositif de contrôle des faux documents administratifs.

Cette situation est due au manque de synergie entre les différents services concernés par la délivrance des preuves de droit de propriété foncière. Ces insuffisances peuvent aboutir à des litiges qui mettent en jeu la responsabilité des conservateurs.

Toutefois, les conservateurs font déjà preuve de vigilance dans le contrôle des dossiers fournis afin de détecter les faux documents. Ainsi, en cas de présence de document suspicieux, le conservateur envoie un agent pour vérifier directement auprès des services concernés leur authenticité. Une lettre d'engagement est aussi signée par les usagers lors de dépôt des dossiers.

Dans sa réponse, la DGSF affirme que la responsabilité des agents du foncier notamment ceux des signataires est trop lourde si on lui impute la charge de détecter les pièces fausses car ils ne peuvent pas se substituer au juge dans ce rôle en prononçant que tel acte est faux. C'est au niveau du système de contrôle des actes soumis à la publicité foncière au niveau des intervenants externes au Service Foncier (arrondissement, communes,...) que l'on doit agir pour s'assurer de la fiabilité de ces actes. Et que les textes prévoient la responsabilité civile du Conservateur en cas d'erreur mais dans la pratique la responsabilité pénale est engagée alors que celui-ci ne peut pas être en mesure de connaître les vices intrinsèques d'un acte.

Compte tenu de ces réponses, la Cour estime qu'étant donné les textes en vigueur, une action concertée avec les autres acteurs est nécessaire afin de pallier aux problèmes de faux documents dans les services fonciers dans le but de mettre en place un dispositif permettant d'identifier les faux documents administratifs.

Ainsi, il est recommandé de renforcer la collaboration des services fonciers avec les services externes délivrant les pièces nécessaires à l'obtention des preuves de droit de propriété

Bonnes Pratiques

- Vérification auprès des services concernés de l'authenticité des documents en cas de suspicion ;
- Signature d'une lettre d'engagement par les usagers lors de dépôt des dossiers, permettant de dégager la responsabilité des conservateurs en cas de faux documents.

foncière, à commencer par le dépôt de spécimen de signature des responsables concernés ; d'informer les usagers sur les risques encourus en cas d'usage de faux documents et de réaliser des études sur la mise en réseau de tous les services concernés par le foncier.

3.2.3. Un non-respect de la règle de traitement basé sur le premier arrivé, premier servi

La règle du « premier arrivé, premier servi » devrait être la règle appliquée pour le traitement des dossiers.

L'entretien avec les responsables, au niveau des services déconcentrés, a permis de voir que le traitement des demandes est conditionné par la disponibilité de livres fonciers et du nombre d'inscription à effectuer sur une seule demande. En effet, un livre foncier contient 50 titres et de ce fait, si un livre est déjà utilisé par un agent rédacteur, les autres dossiers nécessitant l'utilisation de ce même livre restent en attente. De plus, le traitement peut varier car en prenant l'exemple d'une demande faite suite à une vente de terrain, cela peut concerner à la fois une mutation par vente et un changement de nom. Les cahiers d'enregistrements ont permis aussi de constater que les dossiers traités en premier par les rédacteurs ne sont pas forcément les dossiers distribués en premier par le conservateur.

Au niveau des services décentralisés, le traitement des demandes diffère d'un guichet foncier à un autre. En effet, la différence principale réside dans la réalisation de la reconnaissance locale qui est, pour la plupart des cas, regroupée par fokontany²⁵. L'effectivité de la reconnaissance locale dépend du nombre de demande dans chaque fokontany. De ce fait, le traitement des dossiers peut être modifié en cours de procédure, impactant ainsi le système de traitement. D'autres raisons peuvent également retarder le traitement d'une demande comme l'opposition formulée sur une demande ou le retard de paiement du coût du certificat.

De tout ce qui précède, on peut conclure que le système de traitement n'est pas standardisé et ne suit pas généralement la règle de premier arrivé premier servi. Cette situation génère des insatisfactions et incompréhension des usagers.

Pour accélérer le traitement des dossiers au niveau des services déconcentrés, la haute direction a décidé d'éditer désormais des livres fonciers contenant seulement 25 titres. Le lancement du programme d'informatisation des informations et des données foncières dans une circonscription pilote qui sera par la suite déployé dans toutes les autres circonscriptions a été également constaté.

Compte tenu de l'absence de réponse sur cette observation, la Cour réitère les recommandations émises dans le rapport provisoire d'activer le programme d'informatisation des données foncières dans les autres CIRDOMA

. et de résoudre les problèmes liés à la connexion au réseau et la tension des courants électriques pour accompagner le traitement des données informatisées.

Bonnes Pratiques

- Edition de livres fonciers contenant seulement 25 titres ;
- Lancement du programme d'informatisation des informations et des données foncières dans une circonscription pilote à déployer à l'avenir dans toutes les autres circonscriptions.

²⁵ Article 2 du décret n° 2004-299 du 3 mars 2004 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany : Le Fokontany est une subdivision administrative de base au niveau de la Commune. Le Fokontany, selon l'importance des agglomérations, comprend des hameaux, villages, secteurs ou quartiers.

3.2.4. Une défaillance des procédures de traitement de dossiers et des conditions de travail des agents

L'INTOSAI GOV 9100 définit le contrôle interne comme un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants :

- exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces ;
- respect des obligations de rendre compte ;
- conformité aux lois et réglementations en vigueur ;
- protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

A cet effet, les faiblesses du contrôle interne peuvent être responsables de près de la moitié des fraudes²⁶.

Ainsi, en tenant compte des analyses des documents collectés, il a été constaté des défaillances sur le système de contrôle interne notamment sur le non-respect des principes fondamentaux du contrôle interne, la non-standardisation de l'application des procédures en matière d'obtention de preuves de droit de propriété, le non-respect des délais de traitement des dossiers, l'insuffisance de dispositif de contrôle du respect des procédures par les agents et l'insuffisance de renforcement de capacités et de motivation des agents des services fonciers.

a- Non-respect des principes fondamentaux du contrôle interne

Les principes de bonne gestion préconisent que des dispositifs de contrôle interne doivent exister, être appliqués et couvrir les domaines à risque. Le contrôle interne n'est pas un événement isolé ou une circonstance unique, mais un ensemble d'actions qui touchent toutes les activités d'une organisation. Ces actions sont présentes de manière continue dans toutes les opérations d'une organisation. Elles sont perceptibles à tous les niveaux et inhérentes à la façon dont l'organisation est gérée.

En se référant aux principes fondamentaux d'un système de contrôle interne, en analysant le manuel de procédures existant et les fiches de suivi des dossiers, il a été constaté que :

- Concernant le principe de séparation des fonctions :

Au niveau des services déconcentrés, ce principe est bien appliqué. Les agents qui réceptionnent les dossiers, ceux chargés du traitement et ceux qui prennent les décisions pour la signature sont différents.

Par contre, au niveau des services décentralisés, la séparation des tâches n'est pas bien organisée étant donné que les agents du guichet foncier font, à la fois, office d'accueil des usagers (réception de dossiers) et de traitement de dossiers. Un tableau récapitulant la séparation de fonctions au sein des services fonciers se trouve en *annexe 7*.

De ce fait, la séparation des tâches n'est pas appliquée par tous les acteurs concernés dans le processus d'obtention de preuves de droit de propriété.

- Concernant le contrôle réciproque des tâches :

²⁶Selon le Report to nations 2018 de l'Association of Certified Fraud Examiners: "Internal control weaknesses were responsible for nearly half of frauds".

Au niveau des services déconcentrés, le contrôle réciproque des tâches n'est pas appliqué durant tout le processus de traitement d'un dossier. En effet, suivant le tableau sur le contrôle réciproque des tâches (cf. annexe 8), seules les étapes de vérification de l'exhaustivité des pièces requises et de traitement des dossiers font l'objet de contrôle.

Par contre, au niveau des services décentralisés, le contrôle réciproque des tâches est appliqué durant tout le processus de traitement d'un dossier dont les détails se trouvent en annexe 8 du rapport.

- Concernant la définition des responsabilités :

L'organigramme détaillé de chaque service et de fiches de postes (circonscriptions et guichets) font défaut. Un manuel de procédures existe au niveau des services déconcentrés mais n'est pas explicite. Par exemple, en matière de mutation, n'y figurent que les différentes pièces à fournir et non le circuit de traitement à suivre pour effectuer l'obtention de preuves de droit de propriété. Au niveau des services décentralisés, il n'existe aucun manuel de procédures.

On peut en conclure que, compte tenu des défaillances dans le système de contrôle interne des services fonciers, le risque de non-contrôle n'est pas maîtrisé.

Ces situations sont dues principalement au manque de ressources humaines et financières et à l'insuffisance d'engagement de chaque acteur à instaurer l'effectivité du système de contrôle interne au sein des services fonciers. Cela engendre le non-respect des procédures en vigueur, l'inégalité dans le traitement des usagers.

Néanmoins, des dispositions sont prises d'une manière générale et dans certaines circonscriptions telles que :

- la poursuite du processus de mise en place de la cellule anti-corruption qui est en cours ;
- la mise en place de la division contrôle et suivi ;
- la séparation des tâches : front office -guichet (réception des usagers), back office-rédacteurs (pas de relation directe avec les usagers).

Etant donné qu'aucune réponse n'a été émise par les responsables concernés sur cette observation, les recommandations formulées dans le rapport provisoire sont ainsi maintenues

De tout ce qui précède et dans le but de minimiser les risques de non contrôle, il est recommandé de:

- élaborer un organigramme clair et des fiches de postes bien précises ;
- instaurer la culture de contrôle dans l'administration foncière ;
- impliquer et renforcer le rôle du département de l'Audit interne dans le processus.

Bonnes Pratiques

- Poursuite de la mise en place de la cellule anti-corruption qui est en cours ;
- Mise en place de la division contrôle et suivi ;
- Séparation des tâches front office et back office.

b- Application non standardisée des procédures en matière d'obtention de preuves de droit de propriété

Les principes de bonne gestion préconisent l'application des procédures par tous les services concernés. Toutefois, il a été constaté que dans les services déconcentrés et décentralisés ces principes n'ont pas été respectés.

- Au niveau des services déconcentrés :

Le manuel de procédures ne précise pas les modalités ou le circuit de traitement des dossiers. Ainsi, chaque circonscription a sa propre organisation interne dans l'exécution des activités relatives à la mutation de titres fonciers. Les descentes sur terrain ont permis également de constater que l'application de certaines procédures est différente dans les circonscriptions concernées par l'audit, entre autres :

- l'adoption du système front office/back office où le contact avec les usagers est exclusivement assuré par des agents qui sont chargés à la fois de réceptionner les dossiers déposés par les usagers et d'en assurer le suivi. Et ce, en fournissant les informations relatives à chaque passage de ces derniers. Ces agents servent en quelque sorte de relais entre les rédacteurs et les usagers. Par contre, ceux qui s'occupent du traitement des dossiers ne sont connus par les usagers que de nom. Or ce système n'est pas appliqué dans toutes les circonscriptions car il existe des circonscriptions où les rédacteurs qui traitent les dossiers sont en contact direct avec les usagers pour le suivi de l'avancement des dossiers ;
- concernant la gestion des livres fonciers et de la salle d'archives : le retour de tous les livres fonciers au responsable d'archive à chaque fin de semaine n'est pas systématique et l'accès à la salle d'archives n'est pas réglementé dans toutes les circonscriptions visitées.

- Au niveau des services décentralisés :

Les descentes sur terrain ont permis de voir qu'en matière de délivrance de certificats fonciers, un même processus est appliqué dans tous les guichets. Néanmoins, la différence se situe sur l'organisation des étapes de la procédure. La manière de procéder à la reconnaissance locale en est une parfaite illustration.

De tout ce qui précède, on peut conclure que le processus de traitement des demandes en vue de l'obtention de preuves de droit de propriété foncière est appliqué par tous les acteurs mais chaque service a sa propre organisation pour atteindre ses objectifs.

Cette situation découle de l'absence de procédures formalisées relatives au circuit de traitement des dossiers et chaque responsable agit selon sa propre méthode.

L'incohérence entre les méthodes pratiquées par chaque responsable aura un impact sur l'efficacité des différents services.

Etant donné qu'aucune réponse concernant cette observation n'a été formulée, les recommandations émises dans le rapport provisoire sont maintenues.

De ce fait, il est recommandé de standardiser l'application des procédures au sein de tous les services.

c- Non-respect des délais de traitement des dossiers

L'un des critères de satisfaction des usagers est le traitement des dossiers dans un délai opportun. Au niveau des services déconcentrés, le délai prévu de traitement de dossier est de 20 jours après le paiement. Au niveau des services décentralisés, les délais annoncés varient de un à trois mois.

Lors de la consultation des registres chronologiques, des registres parcellaires et des cahiers de distribution, des échantillons ont été sélectionnés pour calculer, en premier lieu, le délai entre la date d'enregistrement de la demande ou de distribution des dossiers aux rédacteurs et la date de signature des preuves de droit de propriété (titres et certificats fonciers) de chaque dossier. Ainsi, les données collectées ont permis de calculer les délais moyens de traitement.

Les tableaux ci-après retracent les délais de traitement moyen des circonscriptions et guichets fonciers visités:

Tableau n° 06 : Délai moyen de traitement des dossiers de mutation au niveau de 2 circonscriptions domaniales

(en nombre de jours)

Services déconcentrés	2015	2016	2017	2018	2019
Cirdoma 1	74	58	66	114	Nd
Cirdoma 3	Nd			121	55

Sources: Cahier d'enregistrement, cahier de distribution, Calcul de la Cour

Tableau n° 07: Délai moyen de traitement des dossiers au niveau de 3 guichets fonciers

(en nombre de jours)

Services décentralisés	2015	2016	2017	2018	2019
GF 1	215	351	338	470	189
GF 2	49	45	49	48	54
GF 3	-	301	181	282	263

Sources: Registres des demandes et registres parcellaires. Calcul de la Cour

Ces données nous ont permis de constater que les délais moyens de traitement varient d'une entité à une autre et que les délais fixés ne sont pas atteints. Ainsi, on peut conclure que les délais de traitement de dossiers ne sont pas respectés.

Entre autres raisons du non-respect des délais de traitement, nous avons pu identifier :

- Au niveau des services déconcentrés : l'attente des livres fonciers contenant jusqu'à 50 titres et le volume de travail de chaque agent rédacteur et le nombre de demandes afférentes à un dossier.
- Au niveau des services décentralisés : (i) l'organisation de chaque guichet notamment le regroupement de la reconnaissance locale puisque faute de budget l'objectif étant d'éviter les descentes récurrentes dans un même fokontany, (ii) le volume important de dossiers traités par chaque agent, (iii) le retard de paiement du coût de délivrance du certificat foncier par les usagers alors que la signature du maire est conditionnée par la présence de la quittance de paiement, (iv) le recours à d'autres acteurs externes notamment des géomètres.

Le retard dans le traitement des demandes amène son lot de mécontentement et de frustration à l'endroit des usagers. Le risque que ces derniers tombent dans la corruption est élevé. Ils veulent éviter le va-et-vient et le coût de déplacement engendré par le retard.

Au niveau déconcentré, l'initiative prise par la haute direction de limiter le nombre de titre dans chaque livre foncier à 25 titres améliorera en partie le délai de traitement.

Dans sa réponse, la DGSF affirme que pour ce qui est de la qualité du traitement des dossiers, dans certains cas très complexes la rapidité de traitement peut être assez dangereuse et nuire à la qualité de décision à prendre. Et que certains litiges sont extrêmement délicats et nécessitent même parfois la reprise de la procédure pour permettre à l'Administration de prendre une décision adéquate. Et qu'une nuance entre les dossiers litigieux et les dossiers simples est à faire. Une décision limitant les demandes par jour est également prise en tenant compte d'une part des agents et les matériels mis à la disposition du service et d'autre part les

heures destinées au traitement qui sont les après-midi seulement. La matinée est réservée dans la majorité des cas à la réception des usagers et l'étude des dossiers.

Malgré les explications fournies et en tenant compte des recommandations déjà émises sur l'observation n°3.1.2 « Des délais de traitement partiellement règlementés », la Cour recommande, afin de remédier au non-respect de délai et pour améliorer les services offerts aux usagers, de poursuivre la numérisation des données foncières au niveau déconcentré et de mettre en place des standards de services au niveau décentralisé.

d- Absence de dispositif de contrôle du respect des procédures par les agents

Le respect des procédures par les agents est conditionné par l'effectivité d'un dispositif de contrôle mis en place.

Pour ce qui est du processus d'obtention de preuve de droit de propriété, les descentes sur terrain ont permis de ressortir les constatations suivantes:

- Au niveau des services déconcentrés :
 - un cahier de suivi est mis en place. Il mentionne les dates d'entrée, de distribution des dossiers aux rédacteurs et de remise après signature des dossiers par le conservateur. Toutefois, le contrôle effectué sur le cahier de suivi n'est pas matérialisé. Aucun visa du conservateur allant dans ce sens n'y figure. Un tableau de bord de suivi des réalisations fait également défaut.
 - au cours du traitement de dossiers proprement dit, aucun contrôle périodique n'est effectué. Le contrôle et suivi auprès des agents concernés est déclenché par des réclamations faites par les usagers.
- Au niveau des services décentralisés: Un registre chronologique où toutes les demandes sont enregistrées et un registre parcellaire contenant les certificats à délivrer sont déjà mis en place. Ces registres devraient permettre de matérialiser et de suivre les dates de réalisation des étapes du processus. Pourtant, des failles au niveau de contrôles ont été relevées étant donné l'existence de lacunes dans le remplissage des registres.

De tout ce qui précède, on peut conclure que le dispositif de contrôle du respect des procédures par les agents n'est pas effectif.

Cette situation est due surtout à l'absence de standardisation formelle et au manque de rigueur dans le contrôle du respect des informations à mentionner dans les différents registres.

De ces insuffisances découlent des conséquences néfastes pour le processus. La lenteur dans le traitement de dossier n'est pas maîtrisée et cela favorise la corruption. Enfin, l'insuffisance des informations mentionnées dans les registres ne facilite guère le contrôle et suivi.

Compte tenu de l'absence de réponses de la DGSF sur cette observation il est recommandé de mettre en place:

- *un outil formalisé permettant de matérialiser les contrôles de l'application des procédures par les agents ;*

- *un système de suivi de dossier (informatisation simplifiée) alimenté notamment par les fiches de suivi et ce, avec les moyens actuels ;*

L'appui du département de l'audit interne du Ministère facilitera le déploiement des dispositifs de contrôle.

e- Insuffisance de renforcement de capacités et de motivation des agents des services fonciers

L'assurance quant à l'application pérenne des procédures mises en place dépend en grande partie de la compétence et la motivation du personnel censé l'appliquer.

A cet effet, l'axe 4.1 de la LPF précise que 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 et de valoriser les agents de l'Administration foncière par l'amélioration de leurs conditions de travail, entre autres, la formation, la protection et le cadre régissant la profession. L'axe 4.5 de la LPF « Renforcer les programmes de formation destinés aux acteurs concernés par le foncier » précise également que : « *Afin de renforcer les compétences et capacités sur le foncier, plusieurs formations seront mises en place (...)* ».

➤ Compétence du personnel

- Au niveau des services déconcentrés :

Les trois corps de fonctionnaires existants ont bénéficié des formations initiales de deux ans avant leur prise de fonction. Par contre, faute de ressources financières, les formations continues se font rares. En effet, suivant le rapport d'activités de 2015 à 2017 de la DDPF, aucune formation n'a été dispensée à l'ensemble du personnel des services fonciers. Toutefois, suivant entretien avec les responsables d'une circonscription, les agents ont bénéficié d'une formation continue en 2018.

- Au niveau des services décentralisés :

Les formations initiales des agents des guichets fonciers sont effectuées avant leur prise de fonction. Les formations continues ne sont pas effectuées de manière périodique car elles dépendent dans la majorité des cas des projets appuyés par les partenaires techniques et financiers dont le guichet foncier est bénéficiaire. Le développement de compétences dans la pratique se fait essentiellement à travers le partage d'expériences entre collaborateurs.

➤ Motivation du personnel

Pour les services déconcentrés, les entretiens avec les responsables des circonscriptions ont permis de savoir que par rapport au volume de travail de l'Administration foncière et le nombre du personnel, les rémunérations ne sont pas satisfaisantes et motivantes. Au niveau des services décentralisés, les agents des guichets fonciers sont rattachés directement à la Commune et où les salaires ne sont pas vraiment motivants.

Ainsi, toutes ces constatations et les entretiens avec les responsables permettent de conclure que les salaires ne sont pas attractifs.

L'insuffisance du budget alloué est la principale cause de ces constats négatifs quant au renforcement de capacités et la motivation vue sous l'angle rémunération. Pourtant, cette situation rend les agents vulnérables et favorise ainsi la corruption.

Dans sa réponse, en ce qui concerne la motivation du personnel, la DGSP affirme « qu'il ne faut pas seulement considérer la question de rémunération mais d'autant plus les risques

encourus par la mise en jeu de leur responsabilité en matière pénale (Ordonnance n° 60-146 article 128 al.3 : responsabilité du Conservateur de 10 ans) ».

Ainsi, en tenant compte de cette réponse tout en considérant les différents axes de la LPF, il est nécessaire de prendre des dispositions afin d'améliorer les conditions de travail des agents de l'Administration foncière.

Aussi, est-il recommandé, pour pallier à ces problèmes :

- *à la haute direction d'adopter une politique de formation continue à l'endroit des agents des circonscriptions et guichets fonciers et de chercher les voies et moyens afin d'arriver à l'allocation suffisante de budget.*
- *d'améliorer les systèmes de motivation des agents et d'attirer l'attention des autorités compétentes à programmer des études et réflexions en ce sens.*

3.2.5. L'insuffisance de coordination entre les circonscriptions domaniales et les guichets fonciers

L'axe 4.3 de la LPF en son premier paragraphe définit que : « *en accompagnement au processus de décentralisation, l'articulation des services déconcentrés aux communes sera renforcée et optimisée en termes d'appui-conseil technique, de formation, de suivi et de contrôle de régularité de la procédure de certification* ».

La coordination entre les deux structures délivrant des preuves de droit de propriété foncière et la gestion intégrée des applications utilisées est primordiale afin d'éviter tout dysfonctionnement notamment la double délivrance sur un même terrain. Les attributions de ces deux structures sont différentes. La question se pose sur leur coordination pour assurer une efficacité dans l'obtention des preuves de droit de propriété. Mais l'efficacité de la réalisation de leurs activités dépend en grande partie de leur coordination par l'intermédiaire des échanges d'informations, prévus se faire mensuellement.

Pourtant, lors des descentes sur terrain et des entretiens avec les responsables, il a été constaté que les échanges d'informations ne sont pas effectués de manière systématique et sont inexistantes dans certains cas. En effet, les échanges des PLOF numériques entre les deux structures sont primordiaux pour éviter les empiètements des terrains ou la délivrance de double preuve de droit de propriété sur un même terrain.

Or, suivant une publication de l'Observatoire du foncier en 2015, 59 cas d'empiètement de certificats fonciers avec des titres fonciers ont été relevés sur les 1327 certificats établis dans des communes. Durant les descentes, les responsables ont confirmé que des cas d'empiètement peuvent encore survenir sur les titres et certificats fonciers mais ces cas sont minimes par rapport au nombre total de demande.

Ainsi, on peut conclure qu'il y a une insuffisance de coordination entre les deux structures et une absence d'intégration des applications existantes.

Les causes majeures de l'absence de coordination sont le manque de rigueur dans l'accomplissement de ces tâches en effectuant les échanges d'informations, le manque de ressources pour prendre en charge le frais de déplacement des échanges d'informations et l'appropriation technique des agents dans la gestion et mise à jour du PLOF. Ces manquements entraînent des frustrations et réclamation des usagers.

En réponse à cette observation, les responsables concernés affirment que les services fonciers possèdent déjà un manuel d'échange d'informations mais l'application ne peut pas aboutir à terme faute de moyens (humain, matériel et financier) surtout au niveau communal.

Compte tenu de cette réponse, la Cour recommande à la DGSF et les Communes dotées de GF de renforcer la coordination des deux structures notamment en allouant le budget nécessaire à l'échange d'informations et de réaliser des études sur l'effectivité dans le long terme de la gestion intégrée des données afin d'éviter la double délivrance de preuve de droit de propriété sur un même terrain.

3.2.6. Une défaillance des mécanismes de gestion et de conservation des livres fonciers

L'article premier de l'Ordonnance n° 60-146 du 03 octobre 1960 sus-citée dispose que : « *Le service de la conservation de la propriété foncière est chargé d'assurer aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles soumis au régime de l'immatriculation (...)* ».

De ce fait, la mise en place des mécanismes de gestion et de conservation des livres fonciers est essentielle afin d'éviter les manipulations abusives et les fraudes.

Ainsi, il a été relevé que les mécanismes de gestion et de conservation des livres fonciers présentent des défaillances notamment la conservation des livres fonciers qui se fait manuellement, la sécurisation des titres fonciers et des registres parcellaires qui n'est pas standardisé, l'actualisation systématique mais de manière manuscrite des informations dans les livres fonciers et enfin, les insuffisances dans le remplissage des informations contenues dans les registres des guichets fonciers.

a- Conservation manuelle et sécurisation non standardisée des titres fonciers et des registres parcellaires

➤ Conservation manuelle des livres fonciers

L'informatisation est l'outil idéal pour assurer une bonne conservation à long terme des livres fonciers. Les entretiens et les descentes sur place ainsi que la consultation des cahiers d'archivages ont permis de constater que la conservation des livres fonciers (titres fonciers et registres parcellaires) se fait manuellement. En effet, les livres fonciers, en version papier, sont classés par ordre numérique, que ce soit au niveau des services déconcentrés ou au niveau des services décentralisés. Ainsi, à chaque traitement, le livre physique est manipulé par chaque agent responsable du traitement.

Cette gestion manuelle est héritée de la procédure de conservation appliquée depuis l'existence de l'obtention de preuve de droit de propriété et elle aura pour principal effet la vétusté des livres fonciers, que ce soit pour les titres fonciers ou les registres parcellaires. Néanmoins, ce problème ne prévaut pas au niveau des guichets fonciers étant donné leur récente création. Mais au niveau des circonscriptions domaniales, l'état des livres est critique, la plupart des livres sont déjà très anciens et usés et pire hors d'usage ou déchirés. Ces situations vont entraîner une insatisfaction des usagers.

Toutefois, des efforts ont été entrepris ces dernières années au niveau des services déconcentrés. Afin d'atténuer l'usure des livres fonciers, des opérations de reliure ont été réalisées. Depuis 2015, des objectifs ont été fixés sur la numérisation des données foncières. Certaines circonscriptions pilotes ont commencé notamment la scannérisation des titres fonciers et la saisie des données foncières dans un logiciel propre au service.

Bonnes Pratiques

- Reliure des livres fonciers afin d'atténuer leurs usures ;
- Scannérisation des titres fonciers et saisie des données foncières dans un logiciel propre au service dans des circonscriptions pilotes.

Aussi, est-il recommandé, pour assurer une meilleure conservation des livres fonciers, de renforcer l'investissement alloué à la numérisation des documents fonciers, que ce soit au niveau des services déconcentrés ou au niveau des services décentralisés et d'étendre l'informatisation dans les autres circonscriptions domaniales.

En l'absence de réponses particulières sur cette observation, les recommandations ci-dessus sont maintenues.

➤ *Sécurisation non standardisée des livres fonciers*

Le système d'archivage des livres fonciers (titres fonciers et registres parcellaires) devraient être sécurisés dans une salle d'archives dont l'entrée est strictement réservée aux archivistes responsables de la salle.

Les entretiens et les descentes sur terrain auprès des circonscriptions domaniales ont révélé que le mode de sécurisation des livres fonciers n'est pas uniforme et standardisé. En effet, les livres fonciers ne sont pas classés obligatoirement dans une salle d'archives (à titre d'exemple, ils sont placés dans la même salle que les rédacteurs) et le système d'accès à la salle d'archives n'est pas sécurisé car dans certaines circonscriptions, l'accès dans la salle d'archives est libre.

Au niveau des services décentralisés, il a été remarqué l'inexistence d'une salle d'archives pour la sécurisation des registres parcellaires, étant donné que ces derniers sont classés dans une armoire dans la même salle que les agents du guichet foncier. En outre, en ce qui concerne les fonds de dossiers, ces derniers sont bien sécurisés dans une salle d'archives et dont l'accès est restreint au responsable d'archives au niveau des services déconcentrés mais au niveau des guichets fonciers, les dossiers sont classés dans la même salle que les agents. Ainsi, pour conclure, la sécurisation des livres fonciers n'est pas standardisée. Cette absence de standardisation est due principalement à une insuffisance et même une absence d'instruction formalisée relative à la sécurisation des livres fonciers. Ainsi, chaque service a sa propre organisation interne.

A cet effet, cette situation peut entraîner la perte des livres fonciers et un retard de traitement de dossiers. Elle peut également impacter négativement l'efficacité des différents services du fait qu'il y a incohérence entre les méthodes pratiquées par les différents responsables.

S'agissant de cette observation, les responsables concernés ont affirmé que ces constats sont dus en premier lieu à l'insuffisance des archivistes pour répondre aux besoins quotidiens du service et en second lieu, à la volonté de retracer le détenteur effectif du livre mais dont le remplissage a connu quelques failles.

Compte tenu de cette réponse, la Cour estime que le manque de moyens humains et l'insuffisance dans l'application des dispositifs déjà en place ne font que conforter la nécessité de prendre des instructions formelles sur la sécurisation des livres fonciers et de renforcer les contrôles par la hiérarchie au niveau de toutes les circonscriptions.

b- Actualisation systématique de manière manuscrite des informations dans les livres fonciers

Le principe est que les informations dans les livres fonciers (titre foncier au niveau des services déconcentrés et registre parcellaire au niveau des services décentralisés), soient actualisées systématiquement. Lors des consultations des livres fonciers, leur remplissage intervient, systématiquement, dès le début de traitement des dossiers par les agents rédacteurs à travers l'inscription des informations dans lesdits documents.

Toutefois, l'actualisation se fait de manière manuscrite en renseignant les informations sur les terrains. Chaque dossier est présenté au niveau hiérarchique, conservateur pour les services déconcentrés et maire pour les services décentralisés, pour validation et signature après mise à jour du titre foncier dans le livre ou le registre parcellaire. Cette procédure est en accord avec les dispositions en place en matière de traitement des demandes d'obtention de preuve de droit de propriété. Pourtant, la mise à jour manuscrite des informations entraîne un risque d'usure des livres étant donné la manipulation physique et manuelle des livres.

L'absence de réponses sur cette observation amène la Cour à réitérer la recommandation aux services déconcentrés de poursuivre et étendre le projet de numérisation et d'informatisation et à long terme de mener une étude sur la dématérialisation des documents fonciers.

c- Insuffisance dans le remplissage des informations dans les registres des guichets fonciers

L'exhaustivité des informations renseignées dans les registres chronologiques et parcellaires est une condition permettant leur exploitation. Il a été déjà mentionné dans la partie ci-dessus que la mise à jour des registres parcellaires est systématique. Pourtant il a été constaté, durant les descentes, que le remplissage desdits registres présente certaines omissions.

En effet, la vérification des registres a permis de voir que le mode de remplissage n'est pas uniforme d'un guichet foncier à un autre. Malgré le fait que le registre mentionne déjà toutes les colonnes relatives, entre autres, à la date de demande, date de décision d'affichage du maire, date de reconnaissance locale, date de début et fin de la publicité et la date de délivrance, dans la majorité des cas elles ne sont pas renseignées.

Ainsi, on peut déduire qu'il y a une insuffisance dans le remplissage des informations dans les registres des guichets fonciers. Le manque de rigueur de la hiérarchie lors du contrôle en est la cause principale. A cet effet, le risque de non-fiabilité des informations est élevé.

Pour y remédier, il est recommandé aux autorités signataires d'assurer le contrôle de remplissage des registres avant d'apposer leurs signatures sur les preuves de droit de propriété et les registres et aux agents de guichets fonciers de faire preuve de plus de rigueur lors du remplissage des registres parcellaires afin que les informations soient exhaustives.

Etant donné qu'aucune réponse n'a été émise par les responsables concernés sur cette observation, les recommandations ci-dessus sont ainsi maintenues.

4- Conclusion

Pour conclure, en matière d'obtention de preuves de droit de propriété foncière, des mécanismes sont mis en place pour empêcher la corruption mais comportent des faiblesses. Les textes encadrant les procédures à suivre dans les cas de livres fonciers hors d'usage sont inexistantes et l'amélioration des conditions de mise en œuvre des dispositifs actuels relatifs à l'obtention des preuves de droit de propriété est nécessaire.

En effet, les dispositifs de communication présentent des insuffisances ; des dysfonctionnements dans la procédure subsistent notamment des délais de traitement partiellement règlementés, un système de gestion non intégré des propriétés foncières, un non-respect des principes fondamentaux de contrôle interne. De plus, une différence de réalisation des plans d'actions existe malgré la prise en compte dans la réglementation malgache des aspects significatifs couverts dans la réglementation d'un pays africain modèle.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des dispositifs existants, des facteurs affectent leur efficacité. En matière de communication, une insuffisance dans la connaissance des usagers de la liste des documents constitutifs du dossier de demande de preuve de droit de propriété et une persistance de l'existence des rabatteurs malgré les campagnes de sensibilisations des usagers ont été constatées. S'agissant des procédures, le système de traitement des dossiers et l'application des procédures ne sont pas standardisés ; certains contrôles particuliers sur les pièces fournies par les usagers et le respect des procédures par les agents n'ont pas été appliqués. Quant aux mécanismes de gestion et de conservation des livres fonciers, la dépendance du système actuel à l'utilisation des versions papiers (conservation manuelle et actualisation manuscrite) prédomine ; au niveau des guichets fonciers, le remplissage des informations dans les registres des guichets fonciers présente des insuffisances.

En outre, un manque de coordination existe entre les deux structures délivrant les preuves de droit de propriété. Le renforcement de capacités et la motivation des agents des services fonciers sont des facteurs à ne pas négliger. Tous ces constats peuvent entraîner l'insatisfaction des usagers et la corruption dans le secteur.

Malgré ces constats, l'augmentation des demandes d'obtention des preuves de droit de propriété a été relevée. Le déclenchement de traitement de dossiers conditionné par la présence effective des documents requis constitue un point positif.

Ainsi, l'audit a permis de conclure que les dispositifs de prévention de la corruption en place comportent encore des faiblesses et sa mise en œuvre n'est pas efficace.

Parmi les recommandations préconisées qui correspondent à chacune de ces insuffisances, la dématérialisation de la gestion de la procédure d'obtention des preuves de droit de propriété foncière constitue le facteur déterminant en matière de prévention de la corruption dans le secteur foncier.

Il est à souligner que les recommandations s'adressent aux responsables au sein des services fonciers, au Ministère de rattachement ainsi qu'à l'Etat. Ainsi, la Cour invite les différents responsables concernés à leur mise en œuvre en vue d'améliorer le mécanisme de prévention de la corruption dans le secteur foncier en matière d'obtention des preuves de droit de propriété et la satisfaction des usagers.

5- Délibéré

Vu le Rapport n° 16/20-RID/ADM/CORRUPTION du 02 octobre 2020 sur le mécanisme de prévention de la corruption dans le secteur foncier en matière d'obtention des preuves de droit de propriété, exercices 2015 à 2018, et entendu en leurs observations les Rapporteurs : Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre ; Monsieur RASAMISON ANDRIAMBELONIRINA Veloharison Niavo, Conseiller ; Madame RAOTOSON Dinamalala Felana, Auditeur ;

Vu les Conclusions n° 26/20 du 12 octobre 2020 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en ses observations Monsieur RAZAFIMANANTSOA Tafita, Substitut Général.

Les termes du présent Rapport ont été arrêtés après délibération de la Cour des Comptes, en son audience du treize octobre deux mille vingt ;

Conformément à l'Ordonnance n° 38/20-FJ du 09 octobre 2020 du Président de la Cour des Comptes portant désignation des membres de la formation de jugement, ont siégé :

- **PRESIDENT**

Monsieur ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Président de Chambre ;

- **MEMBRES**

Madame RAHARISOA Faraniaina Patricia, Conseiller

Monsieur RANDRIANARISON Harifidy Hasina, Conseiller

Assistés de : Maître ANDRIANTSALAMA Voahirana, Greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

P. LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

ANDRIANANDRASANA
Ratsihosena

EMILISOA Lalaniaina
Caroline

ANDRIANTSALAMA
Voahirana

Transmis sous n° _____ CS/COMPTEs du à Monsieur le Directeur Général des Services Fonciers « pour notification ».

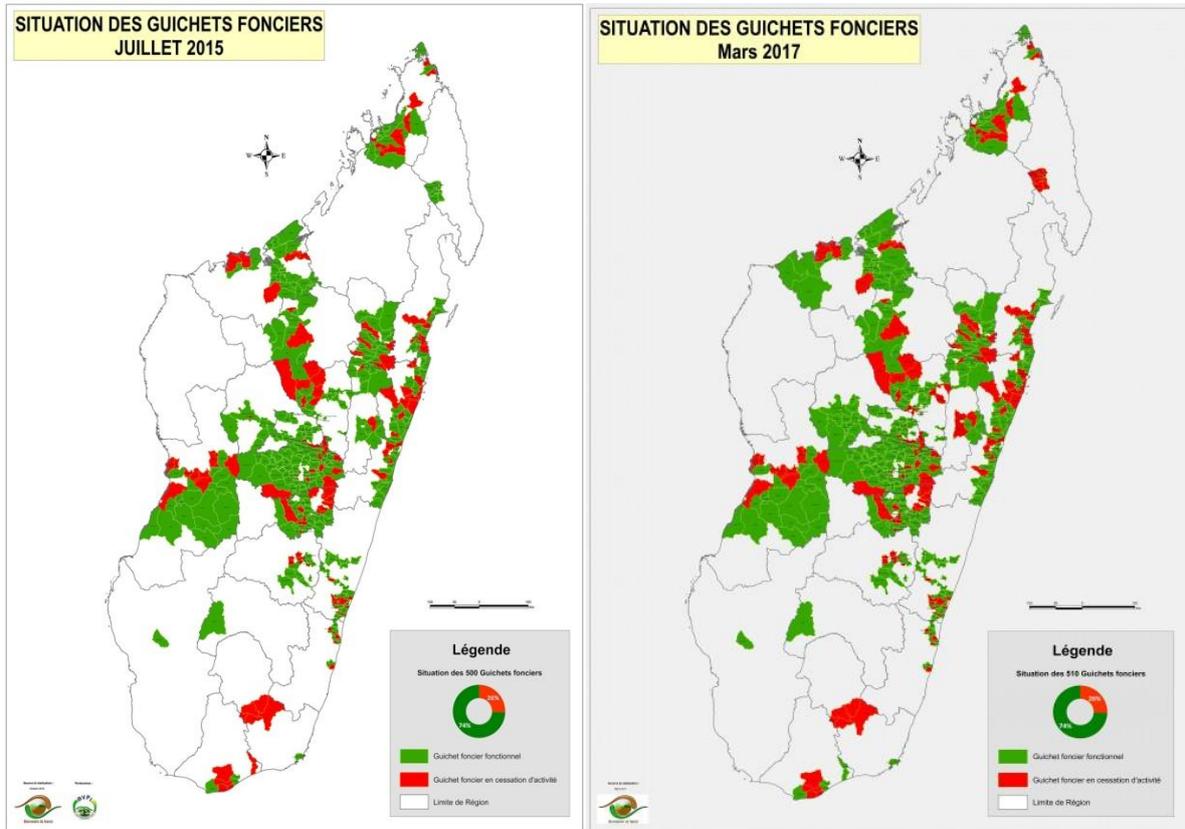
6- Annexes

<i>Annexe 1 : Situation des Guichets fonciers en 2015 et 2017.....</i>	<i>i</i>
<i>Annexe 2 : Critères d'audit et sources.....</i>	<i>ii</i>
<i>Annexe 3 : Extrait d'un Plan Local d'Occupation Foncière.....</i>	<i>v</i>
<i>Annexe 4 : Comparaison Rwanda et Madagascar.....</i>	<i>vi</i>
<i>Annexe 5 : Comparaison avec d'autres pays africains</i>	<i>viii</i>
<i>Annexe 6 : Affichage des pièces à fournir en matière de mutation par vente.....</i>	<i>ix</i>
<i>Annexe 7 : Analyse du principe de séparation de fonctions.....</i>	<i>x</i>
<i>Annexe 8 : Tableau du contrôle réciproque des tâches.....</i>	<i>xi</i>

Annexe 1: Situation des Guichets fonciers en 2015 et 2017

Juillet 2015: dans 502 communes ayant un GF, 74% sont fonctionnels.

Mars 2017: dans 524 communes ayant un GF, 75% sont fonctionnels.



Source : Site web Observatoire du Foncier

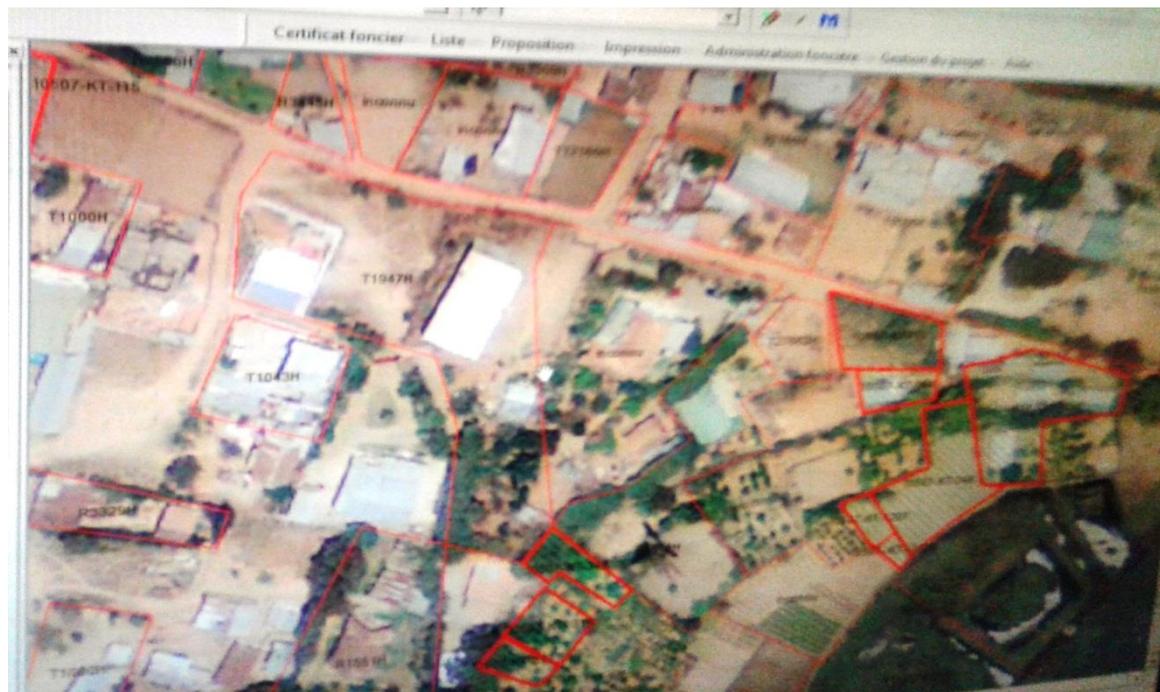
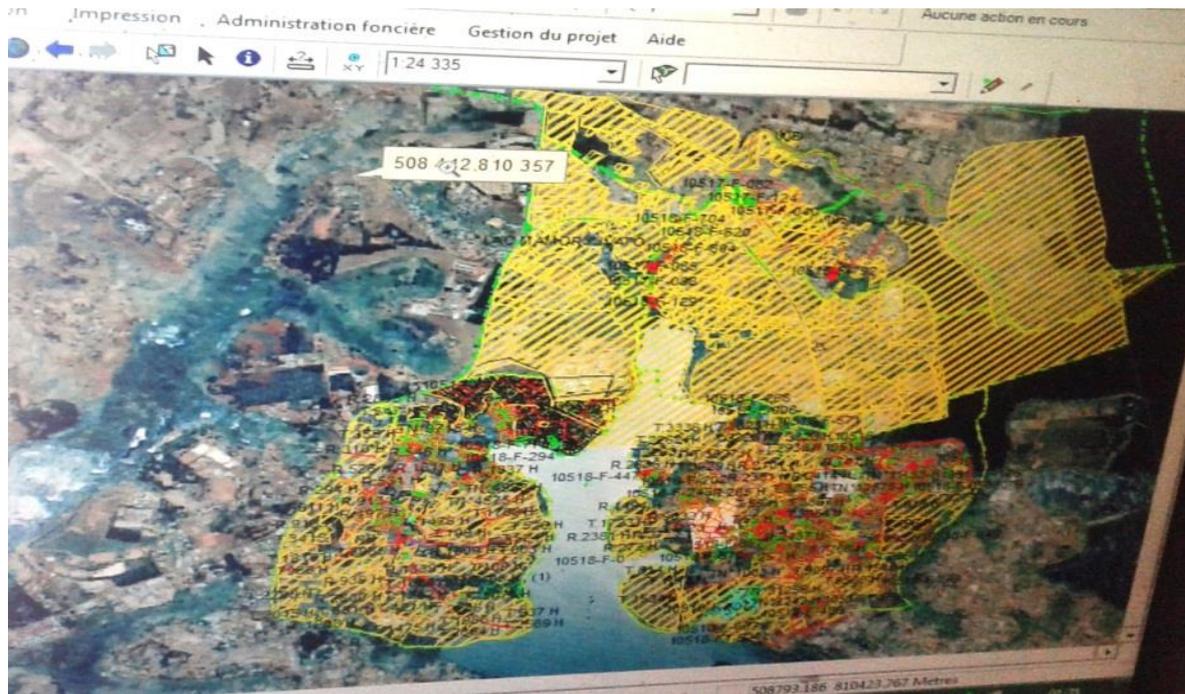
Annexe 2: Critères d'audit et sources

Questions d'audit	Sous-questions d'audit	Critères	Sources
Déterminer si des mécanismes juridiques et organisationnels de prévention de la corruption sont mis en place en matière d'obtention des preuves de droit de propriété	Quelles sont les dispositions mises en place pour faciliter la connaissance des procédures par les usagers ?	Orientation 5, axe 5.3 de la LPF ; Politique de communication avec les usagers : - Affichage des procédures ; - Existence de guide foncier ; - Diffusion sur émissions radio et télévision ; - Existence d'un service d'accueil.	- Lettre de politique foncière ; - Bureau des services concernés ; - Standard de services ; - Site internet du Ministère et de la société civile ; - Documents à la disposition des usagers sur place (brochures,...).
	Les délais de traitement sont-ils règlementés ?	Orientation 5, axe 5.1 de la LPF ; Des délais de traitement par nature de document assorti d'un mécanisme de traitement basé sur FIFO.	- Lettre de politique foncière ; - Manuel de procédures ; - Standard de services ; - Entretiens.
	Un système de contrôle est-il mis en place pour éviter la double délivrance de droit de propriété sur un même terrain ?	Existence d'un système de gestion des propriétés foncières ; Orientation 4, axe 4.2 de la LPF.	- Lettre de politique foncière ; - Logiciel PLOF - Manuel de procédures ; - Base de données au sein des services déconcentrés et des services décentralisés ; - Entretiens.
	Dans une approche de comparaison, la réglementation malgache couvre-t-elle tous les aspects significatifs couverts par les réglementations des autres pays africains où l'obtention des preuves de propriété est bien organisée pour prévenir la corruption ?	Les points essentiels pris en compte dans les réglementations d'un pays de développement comparable pour assurer une meilleure organisation de la délivrance des preuves de droit de propriété sont présents dans la réglementation malgache.	- Site internet : Guide technique n°9 pour la gouvernance des régimes fonciers élaboré par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Politique foncière 2004 du Rwanda, Article « Rwanda : un outil au service d'une gestion durable du territoire » de la Banque mondiale en juin 2017 ; - Nouvelle politique foncière 2015 Madagascar - Textes et règlements : Loi n°2013-43 du 16 juin 2013 sur le régime foncier du Rwanda, loi n° 2005 – 019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres à Madagascar ; - Synthèse des études sur le système foncier dans le monde, Solidarité des Intervenants sur le Foncier (SIF) et International Land Coalition Afrique décembre 2018).
	Quels sont les domaines à risque dans la procédure d'obtention des preuves de droit de propriété à encadrer et à réorganiser?	Les situations favorisant le dysfonctionnement dans la procédure d'obtention des preuves de droit de propriété doivent être encadrées et réorganisées ; Article premier de l'Ordonnance n°60-146 du 03 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation.	- Manuel de procédures ; - Doléances BIANCO ; - Données de la société civile ; - Protocole d'accord entre l'agence de lutte contre la corruption et le Ministère ; - Ordonnance n°60-146 du 03 octobre 1960 ; - Entretiens.
	La politique de communication mise en place avec les usagers les incite-t-elle à se rapprocher	La liste des documents constitutifs du dossier de demande est connue de tous.	- Tableau d'affichage ; - Standard de services.

Questions d'audit	Sous-questions d'audit	Critères	Sources
Vérifier si les dispositifs actuels relatifs à l'obtention des preuves de droit de propriété fonctionnent et permettent effectivement d'empêcher la corruption	des services concernés pour l'obtention de preuves de droit de propriété.	Evolution des demandes d'obtention des preuves de droit de propriété.	- Circonscriptions Domaniales ; - Guichets fonciers ; - Rapports d'activités 2015 à 2018 de la DDPF.
		Satisfaction des usagers.	- Questionnaire avec les usagers ; - Standard de services ; - Entretiens avec la société civile ; - Doléances reçues par le BIANCO ; - Réclamations de la DDPF.
		Mise en place d'une bonne sensibilisation et organisation pour lutter contre les rabatteurs.	- Observations sur place ; - Entretiens ; - Manuel de procédures ; - Standard de services.
	Le déclenchement du traitement des dossiers de demande de divers titres et actes est-il conditionné par la validation de la présence effective des pièces par le mécanisme de contrôle interne ?	Déclenchement des procédures conditionné par la complétude des dossiers (les dossiers de demande de titres et actes incomplets sont systématiquement rejetés).	- Registres d'enregistrement ; - Affichage ; - Standard de services.
		Mise en place d'un dispositif d'identification des faux documents.	- Ordonnance n°60-146 du 03 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation (article premier) ; - Décret n°60-529 du 28 Décembre 1960 réglementant les modalités d'application de l'Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation (article 36); - Entretiens.
Les procédures mise en œuvre au sein du service des domaines facilitent-elles le traitement de façon équitable de la demande des usagers en matière d'obtention des preuves de droit de propriété.	Système de traitement : premier arrivé, premier servi.	- Registres chronologiques - Registres parcellaires ; - Registres d'enregistrement des demandes ; - Cahier de distribution ; - Entretiens.	

Questions d'audit	Sous-questions d'audit	Critères	Sources
	L'obtention des preuves de droit de propriété est-elle effectuée en temps opportun par une personne responsable et motivée.	Les contrôles internes existants et appliqués couvrent les domaines à risque.	<ul style="list-style-type: none"> - Manuel de procédure ; - Rapports d'audit (internes ou externes) ; - Principes fondamentaux du contrôle interne.
		Application des procédures par tous les services concernés	<ul style="list-style-type: none"> - Manuel de procédures ; - Standard de services ; - Entretiens.
		Traitement des dossiers dans un délai opportun: Au niveau des services déconcentrés: <i>20 jours après paiement.</i> Au niveau des services décentralisés, délai variant de <i>1 mois à 3 mois après paiement.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Standard de services ; - Registres d'enregistrement (demandes, parcellaires, cahier de distribution, cahier de suivi) ; - Entretiens.
		Dispositif de contrôle mis en place pour le respect des procédures par les agents.	<ul style="list-style-type: none"> - Manuel de procédures ; - Système de contrôle interne ; - Rapport de contrôle de l'audit interne.
		Application des procédures par un personnel compétent et motivé	<ul style="list-style-type: none"> - Entretiens ; - Rapport d'activités DDPF ; - Manuel de procédures ; - Standard de services ; - Grille indiciaire du personnel.
	Le dualisme institutionnel (communes et circonscriptions domaniales) dans l'obtention des preuves de droit de propriété garantit-il la sécurité dans la délivrance des preuves de droit de propriété.	Coordination entre les deux structures et gestion intégrée des applications dans l'obtention des preuves de droit de propriété	<ul style="list-style-type: none"> - Attributions des circonscriptions domaniales ; - Attributions des guichets fonciers des communes (BIF) ; - PLOF.
Les mécanismes de gestion et de conservation des livres fonciers sont-ils de nature à éviter les manipulations abusives et les fraudes.	Informatisation de la conservation des livres fonciers. Sécurisation des livres fonciers dans une salle d'archives.	<ul style="list-style-type: none"> - Cahier d'archivages ; - Salle d'archives; - Rapport d'activités 2015 à 2017. 	
	Actualisation systématique des informations dans les registres fonciers (livre foncier et registre parcellaire).	<ul style="list-style-type: none"> - Livres fonciers ; - Registres parcellaires. 	
	Exhaustivité des informations renseignées dans les registres	<ul style="list-style-type: none"> - Registres des demandes ; - Registres parcellaires. 	

Annexe 3 : Extrait d'un Plan Local d'Occupation Foncière



Sources : Extrait PLOF au niveau d'un guichet foncier

Annexe 4 : Comparaison Rwanda et Madagascar

RUBRIQUES	RWANDA	MADAGASCAR
Politique foncière	<p>Politique nationale foncière en Juin 2004</p> <ul style="list-style-type: none"> - Objectif : mettre sur pied un système foncier sécurisant pour toute la population rwandaise et de permettre de guider des réformes foncières nécessaires en vue d'une gestion saine et une utilisation rationnelle des ressources foncières nationales. - Principes généraux : <ul style="list-style-type: none"> • la terre est un patrimoine commun des générations passées, présentes et futures. • selon le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens, tous les Rwandais jouissent des mêmes droits d'accès à la terre sans discrimination aucune. • l'administration foncière doit garantir la sécurité de la tenure foncière. • le mode de gestion et d'utilisation différera selon qu'il s'agit des terres urbaines ou des terres rurales. • un cadre légal et institutionnel bien défini est un outil indispensable pour guider la politique nationale foncière,... 	<p>Adoption d'une nouvelle lettre de politique foncière en 2015.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Objectif : 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. - 5 orientations principales : <ul style="list-style-type: none"> • sécuriser les droits dans leur diversité • gérer et planifier de façon concertée les usages du foncier • faciliter l'accès et la valorisation du foncier urbain et rural • améliorer et mettre en synergie la décentralisation et la déconcentration de la gestion foncière • s'engager sur la transparence et la redevabilité.
Catégories de terres	<p>Cf Régime foncier : Loi n°2013-43 du 16 juin 2013</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Terres urbaines et terres rurales 2- Terres individuelles et terres publiques : <ul style="list-style-type: none"> - terres individuelles : Les terres individuelles privées comprennent les terres acquises en vertu de la coutume ou du droit écrit. - les terres publiques : terres du domaine public et privé de l'Etat, les terres appartenant aux établissements publics et les terres des entités locales, relevant de leur domaine public ou privé. 	<p>Cf Loi n° 2005 – 019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Terrains dépendant des Domaines de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public : domaine privé de l'Etat et domaine public de l'Etat ; 2- Terrains des personnes privées : propriété foncière titrée et propriété privée non titrée ; 3- Terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique.
Transmission des droits fonciers	<p>Cf Régime foncier : Loi n°2013-43 du 16 juin 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> - par succession, par héritage - par vente, par don - par partage, partage d'ascendant ou par échange - les droits fonciers coutumiers et les droits d'occupation du sol légalement concédés par les autorités compétentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Héritage, succession, donation, échange, partage, vente. - principe de présomption de propriété privée sur les terrains qui sont mis en valeur de longue durée.

Droit égal sur la propriété foncière	Toute forme de discrimination, notamment celle fondée sur le sexe ou l'origine, en matière d'accès à la propriété foncière et à la jouissance des droits fonciers est prohibée. Le droit sur la propriété foncière d'un homme et d'une femme légalement mariés dépend du régime matrimonial qu'ils ont choisi (cf Régime foncier : Loi n°2013-43 du 1 juin 2013).	Accès équitable et sécurisé à la terre pour tous, hommes et femmes, permettent un développement socio-économique durable porté par la population, ouvert aux investissements, et ancré dans les dynamiques locales (cf nouvelle lettre de politique foncière de 2015).
Preuve de propriété	<ul style="list-style-type: none"> - Régime de l'immatriculation : <i>titres fonciers et cadastres</i>. - En milieu rural, l'enregistrement et l'octroi du certificat d'enregistrement d'un bail emphytéotique de 99 ans suivront les règles strictes édictées par la loi foncière et précisant la destination et l'obligation de mise en valeur. Les droits fonciers coutumiers et les droits d'occupation du sol légalement concédés par l'autorité compétente devraient conférer au bénéficiaire une pleine jouissance à travers d'un contrat de bail emphytéotique de longue durée qui garantisse la sécurité de la tenure foncière et rehausse la valeur foncière indispensable aux tenanciers et à l'Etat. Les titres fonciers seront matérialisés par les certificats d'enregistrement d'un bail emphytéotique de longue durée allant jusqu'à 99 ans (politique foncière 2004). 	<ul style="list-style-type: none"> - Régime de l'immatriculation : <i>titres fonciers et cadastres</i>. - <i>Certificats fonciers</i> pour les propriétés privées non titrées
Institutions de gestion foncière	<p>Cf Régime foncier : Loi n°2013-43 du 16 juin 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> - Institution nationale de l'enregistrement foncier et services de géo-information : enregistrement, délivrance des titres fonciers et leur tenue, la gestion des terres ainsi que les services de géo-information. - Conservateur des titres fonciers : un officier public chargé du maintien et de la mise à jour de la base des données foncières. - Bureau Foncier de District : mise en place au niveau des districts dont la direction est assurée par le Chef du Bureau Foncier. Le Chef du Bureau Foncier de District et tout autre agent désigné par arrêté présidentiel, remplissent les fonctions de notaire dans toutes les matières foncières conformément à la législation sur les actes notariés. - Comités Fonciers : chargés d'assurer le suivi de la mise en application des politiques de gestion et d'utilisation des terres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Direction des Domaines et de la Propriété Foncière : assurer la gestion du domaine public et du domaine privé de l'Etat, assurer l'immatriculation collective des terrains (TTA), assurer la conservation de la propriété privée titrée. Y sont rattachés les services déconcentrés (les circonscriptions domaniales). - Services décentralisés : Communes, guichets fonciers pour la délivrance des certificats fonciers.

Sources : Politique foncière 2004 et la loi n°2013-43 du 16 juin 2013 sur le régime foncier du Rwanda

Nouvelle politique foncière 2015 et la loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres à Madagascar.

Annexe 5 : Comparaison avec d'autres pays africains

RUBRIQUES	CAMEROUN	SENEGAL	BURKINA FASO	MADAGASCAR
POLITIQUE GENERALE	<ul style="list-style-type: none"> - Etat de toutes les terres - Les terres occupées par les collectivités coutumières avant 1974 ne font pas partie du domaine national mais peuvent être immatriculées si la demande en est faite. - Réforme foncière : <ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance des droits coutumiers • Suppression de la notion de terres vacantes et sans maître. 	<ul style="list-style-type: none"> - La gestion foncière des zones du terroir a été transférée aux communautés rurales, collectivités locales mais l'exercice de leurs missions est difficile. - Le système de gestion coutumier des terres a perdu dans la plupart des régions du Sénégal, avec l'accord tacite de l'administration et des élus locaux. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mainmise de l'Etat sur le domaine national - Possibilité de cession de certaines terres à titre de propriété privée au moyen de l'immatriculation et du titre foncier. - Difficulté pour les paysans d'accéder à la sécurisation foncière par le titre car les procédures et le coût des titres leur sont inaccessibles. 	<ul style="list-style-type: none"> - En 2005, création d'un nouveau statut de terre dénommé « propriété privée non titrée » où l'accès à la terre est basé sur la propriété de l'individu qui met en valeur une terre vacante et sans maître (non encore titré). - Adoption d'une nouvelle lettre de politique foncière en 2015 qui se tourne autour de 5 orientations.
ACCES A LA TERRE ; MODALITES ET CONDITIONS	<ul style="list-style-type: none"> - Formes possibles d'accès à la terre : héritage, don, défrichement, l'achat, le prêt, la location. - Système issu de l'histoire du pays basé sur l'exploitation effective du sol. En effet, le décret de 1958 accorde à tout camerounais la propriété des terres qu'il exploite dans sa région d'origine, à condition qu'il occupe effectivement depuis 5 ans en vertu d'une coutume incontestée. 	<ul style="list-style-type: none"> - Deux régimes fonciers coexistent pour administrer le droit de propriété : <ul style="list-style-type: none"> - Le régime de l'immatriculation : terres faisant l'objet d'une immatriculation au nom des particuliers, personne physique ou personne morale - Le régime du domaine national : ensemble des terres qui ne sont pas immatriculées et qui relevaient jusqu'à du régime de droit coutumier. 	<ul style="list-style-type: none"> - Héritage de père en fils (femmes exclues) ; - Prêts des terres pour les migrants surtout ; - Location et vente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Principe de présomption de propriété privée sur les terrains qui sont mis en valeur de longue durée. - Héritage, donation, vente, location, droit de préemption. - Prescription acquisitive : 20 ans pour les nationaux, 30 ans pour les étrangers.
DROIT EGAL A L'ACCES A LA TERRE	<ul style="list-style-type: none"> - La location de terre est un mode d'accès exclusivement réservé aux femmes. Une contrepartie existe comme le paiement en nature ou paiement en travail dans le champ du donateur. 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - Héritage de père en fils (femmes exclues) 	<ul style="list-style-type: none"> - Aucune disposition ne restreint l'accès de la femme à la terre dans la réglementation malgache.
PREUVES DE PROPRIETE	<ul style="list-style-type: none"> - Régime de l'immatriculation : titre foncier, document le plus fiable. - Concessions foncières fixant un droit de propriété à titre perpétuel - Authentification des actes portant sur les transactions immobilières. 	<ul style="list-style-type: none"> - Deux régimes successoraux sont applicables suivant le choix de la personne de son vivant : <ul style="list-style-type: none"> - Droit musulman proche du droit musulman classique - Droit moderne proche du droit français. - <u>Projet</u> : création des titres fonciers ruraux pour les zones des terroirs et des titres fonciers urbains dans les zones urbaines. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le titre foncier est le seul document juridique conférant la pleine propriété privée d'un fonds de terre et donc la possibilité de vendre légalement un terrain. - Pas de cadastre. 	<ul style="list-style-type: none"> - Régime de l'immatriculation : titres fonciers et cadastre. - Certificats fonciers pour les propriétés privées non titrées

Sources: Synthèse des études sur le système foncier dans le monde-SIF et International Land Coalition Africa

Annexe 6: Affichage des pièces à fournir en matière de mutation par vente

RUBRIQUES	CIRDOMA 1	CIRDOMA 2	CIRDOMA 3	CIRDOMA 4	STANDARD DE SERVICES
Mutation par vente totalité ou partie	<ul style="list-style-type: none"> - Réquisition - CSJ moins de 3 mois - Acte de vente enregistré (SSP ou sous seing privé dûment légalisé, authentifié, notarié) - Plans annexés dûment signés par les parties et enregistrés - Lettres d'engagement des parties dûment légalisées - CIN certifiés des parties - Autorisation de transaction - Duplicata du titre ou extrait matriciel. 	<ul style="list-style-type: none"> - Réquisition signée par l'acquéreur, légalisée en la forme foncière - 01 CSJ moins de 3 mois - Acte de vente (SSP dûment légalisé et enregistré ou acte notarié) (Si sup à 15 millions ariary), acte notarié obligatoire - 02 Plans annexés à l'acte de vente (signés par les parties légalisés et enregistrés ou certifiés par le notaire) - Autorisation de transaction immobilière - 02 Lettres d'engagement à faire signer par le vendeur et l'acquéreur, à légaliser en la forme foncière - Photocopie CIN certifiés du vendeur et acquéreur - Duplicata du titre - 01 chemise. 	<ul style="list-style-type: none"> - Réquisition datée et signée - CSJ moins de 3 mois - Acte de vente authentifié et enregistré - 02 plans s'il s'agit d'un contrat bilatéral authentique - Lettre d'engagement signée par le demandeur (imprimé à remplir au service des domaines) - Procuration ou autres pièces nécessaires - Duplicata du titre ou cadastre - 01 chemise dossier. 	<ul style="list-style-type: none"> - Réquisition datée et signée - CSJ moins de 3 mois - Acte de vente authentifié et enregistré - 02 plans s'il s'agit d'un contrat bilatéral authentique - Lettre d'engagement signé par le demandeur (imprimé à remplir au service des domaines) - Procuration ou autres pièces nécessaires - Duplicata du titre ou cadastre - 01 chemise dossier. 	<ul style="list-style-type: none"> - Réquisition - CSJ moins de 3 mois - CIN des parties - Autorisation de transaction - Lettre d'engagement - Duplicata du titre ou cadastre

Sources : affichages auprès des CIRDOMA - Standard de service.

Annexe 7 : Analyse du principe de séparation de fonctions

Rubriques		Services déconcentrés	Services décentralisés
Séparation des fonctions (tâches incompatibles)	Fonction opérationnelle	Agents rédacteurs : traitement des dossiers	Agents guichets fonciers : traitement des dossiers
	Fonction financière	Caissier : encaissement et enregistrement des paiements	Caissier : encaissement et enregistrement des paiements
	Fonction de sauvegarde et protection du patrimoine	Archiviste : classement des livres fonciers	Archiviste = agent guichet foncier
	Fonction d'enregistrement	Agents : enregistrement des demandes dans le cahier d'enregistrement	Agents guichets fonciers : enregistrement des demandes dans le registre de demandes.
	Contrôle	Conservateur : pré-visa, visa, signature des livres fonciers. Conservateur : contrôle avant signature	Maire : décision d'affichage, signature des registres parcellaires, certificats fonciers. Maire : contrôle avant signature

Sources : Entretiens avec les agents responsables - Analyse Cour des Comptes

Annexe 8 : Tableau du contrôle réciproque des tâches

	Rubriques	Rédacteurs (réception)	Rédacteurs (traitement)	Caissier	Conservateur	Contrôle effectué par
Services déconcentrés	Vérification de l'exhaustivité des pièces requises	✓	-		-	Conservateur au moment de l'octroi de visa
	Octroi visa				✓	Rédacteur : vérification de la mention « ok » avant décompte des montants à payer
	Décompte des montants à payer	✓	-		-	Conservateur au moment de l'octroi de visa
	Encaissement			✓		Absence de contrôle
	Traitement des dossiers : mise en dépôt, inscription dans les livres fonciers	-	✓		-	Conservateur au moment de la signature
	Signature des livres fonciers et des dossiers				✓	Rédacteur : vérification de la signature du conservateur avant délivrance
	Délivrance		✓			Absence de contrôle
	Rubriques	Rédacteurs (réception)	Rédacteurs (traitement)	Caissier	Conservateur	Contrôle effectué par
Services décentralisés	Vérification de l'exhaustivité des pièces requise	✓				Maire au moment de la signature de la décision d'affichage
	Décompte des montants à payer	✓	-		-	-
	Encaissement			✓		Agents : vérification des quittances de paiement avant déclenchement de la procédure
	Signature de la décision d'affichage				✓	Agents : vérification de la signature du maire avant affichage
	Traitement des dossiers : reconnaissance locale, Vectorisation, préparation des certificats fonciers, (...)		✓			Maire avant la signature des certificats et des registres parcellaires
	Signature des certificats fonciers				✓	Agents : vérification de la signature du maire
	Encaissement (frais de certificats fonciers)			✓		Agents : vérification de la quittance de paiement avant délivrance
	Délivrance		✓			-

Sources : Entretiens et observations sur place