



DDP N° 016/ARSF/2019 - REALISATION DE L'EVALUATION
RETROSPECTIVE DU PROJET D'APPUI A LA REFORME ET A LA
SECURISATION FONCIERE (ARSF)



RAPPORT FINAL – VERSION FINALE

08 février 2020





Avant-propos

L'objet de l'évaluation rétrospective est de formuler une opinion motivée sur la pertinence, l'efficacité, l'impact et la viabilité du projet financé au regard du contexte, de la politique et des procédures d'intervention du groupe AFD. L'évaluateur a examiné les réalisations du projet en fonction des objectifs qui étaient fixés. Il a, par ailleurs, procédé à l'examen du processus d'exécution et de fonctionnement du projet dans ses différentes phases de mise en œuvre et de suivi. Cette évaluation est financée par l'Agence Française de Développement. Les observations, appréciations et recommandations exprimées dans ce rapport le sont sous la seule responsabilité de leurs auteurs.

La présente mission d'évaluation a été conduite par 2 experts (M. Rémi Legendre et M Rija Ranaivoarison), ainsi qu'avec une implication particulière du Chef de Projet (M. Sébastien Olichon). En effet, M. Rémi Legendre ayant travaillé sur l'élaboration des protocoles d'accord établissant les partenariats entre l'UGP et les partenaires institutionnels intervenant dans le cadre du projet (DGSF, CCRF, OF, INDDL, FDL) en mars 2016, il a été entendu en début de mission avec l'UGP et l'AFD, que cette composante soit évaluée par M. Ranaivoarison et M. Olichon qui pour ce dernier connaît bien le projet ayant assurée une mission d'Assistance Technique long terme auprès du BACE dans le cadre du 11^{ème} FED. Ce dispositif a permis de garantir une plus grande impartialité dans le processus d'évaluation.

Equipe d'experts :

Rémi Legendre – Expert foncier chef de mission

Rija Ranaivoarison – Expert foncier

Sébastien Olichon – Chef de projet



Sommaire

Liste des tableaux et illustrations	3
sigles et acronymes.....	4
resume	6
1. Présentation de l'étude.....	10
présentation du projet arsf.....	10
rappel des termes de référence de la mission d'évaluation	14
conduite de l'évaluation	14
2. Recit détaillé et analytique du projet arsf.....	18
la phase d'instruction	18
la phase de mise en œuvre	21
cadre logique et indicateurs.....	26
3. Analyse des critères d'évaluation.....	32
3.1 pertinence	32
3.2 efficacité.....	36
3.3 efficacité.....	44
3.4 impact	48
3.5 durabilité	52
3.6 additionnalité / valeur ajoutée.....	54
4. Conclusions.....	56
5. Recommandations.....	57
5.1 recommandations opérationnelles.....	57
5.2 recommandations stratégiques	59
annexes	61



Liste des tableaux et illustrations

Tableaux

Tableau n°1 : Répartition financière par composante	12
Tableau n°2 : Etapes de la démarche évaluative	14
Tableau n°3 : Evolution du cadre logique	27
Tableau n°4 : Indicateurs du Projet ARSF	31
Tableau n°5 : Bilan financier du Projet ARSF	45

Cartes

Carte n°1 : périmètre d'intervention du Projet ARSF	13
Carte n°2 : Communes visitées pendant l'évaluation	17
Carte n°3 : Cartographie des opérations cadastrales	33
Carte n°4 : Synthèse des activités du Projet	43

Encadrés

Encadré n°1 : L'adoption de la Lettre de Politique Foncière n°2, un processus symptomatique d'une politique publique au parcours contrasté	20
--	----

Graphiques et schémas

Schéma n°1 : Logique d'intervention du Projet	11
Graphique n°1 : Rythme annuel de consommation du budget	47

Sigles et acronymes

ABS	Agents de Bureaux Spécialisés
AFD	Agence Française de Développement
AGF	Agent de Guichet Foncier
ARSF	Appui à la Réforme et à la Sécurisation Foncière
ASA	Agro-sylviculture autour d'Antananarivo
BS	Bureau Spécialisé
CASEF	Croissance Agricole et Sécurisation Foncière
CC-RF	Cellule de Coordination de la Réforme Foncière
CF	Certificats Fonciers
CFA	Consultants Fonciers et Associés
CRCO	Comité de Réflexion et de Coordination
CRTF	Commission de Révision des Textes Fonciers
CIRDOMA	Circonscription Domaniale
CIRTOPO	Circonscription Topographique
CRIF	Centre de Ressources en Information Foncière
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DAC	Dispositif d'Animation Communale
DAGFD	Direction de l'Appui à la Gestion Foncière Décentralisée
DDC	Direction des Domaines et de la Conservation
DETT	Direction des Etudes et des Travaux Topographiques
DGSF	Direction Générale des Services Fonciers
DUEM	Délégation de l'Union Européenne à Madagascar
FAC	Facilité d'Appui aux Communes
FDL	Fonds de Développement Local
GF	Guichet Foncier
IMF	Institution de Micro-Finance
INDDL	Institut National de Décentralisation et de Développement Local
LPF	Lettre de Politique Foncière
MATSF	Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Services Fonciers
MATTP	Ministère de l'aménagement du Territoire et des Travaux Publics
M2PATE	Ministère chargé des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement
OATF	Observatoire de l'Aménagement du Territoire et du Foncier
OC	Opération Combinée
ODOC	Opérations Domaniales Concertées
OF	Observatoire du Foncier



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

OGRF	Opération Groupée de Reconnaissance Foncière
OP	Organisation de Producteurs
PGDI	Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
PNF	Programme National Foncier
PTBA	Programme de Travail et de Budget Annuels
SAC	Schéma d'Aménagement Communal
SIF	Solidarité des Intervenants sur le Foncier
SIF	Système d'Informations Foncier
STD	Service Technique Déconcentré
TdR	Termes de Référence
TF	Titre Foncier
TTA	Tribunal Terrier Ambulant
UCP	Unité de Coordination de Projet
UCSRF	Unité de Coordination et de Suivi de la Réforme Foncière
UGP	Unité de Gestion de Projet



Résumé

Le présent rapport porte sur l'évaluation ex-post du Projet d'Appui à la Réforme et à la Sécurisation Foncière (ARSF), cofinancé par l'Union Européenne (UE) et l'AFD, et mis en œuvre par cette dernière. Ce Projet constitue le volet foncier du Programme d'appui à l'agrosylviculture autour d'Antananarivo (ASA) financé par l'UE. Il a pour objectif principal de contribuer à une meilleure gestion et sécurisation de la ressource foncière à Madagascar en général et dans les communes d'intervention du programme ASA en particulier, et pour objectifs spécifiques i) d'apporter des solutions concrètes, pratiques, accessibles et effectives aux producteurs du programme ASA en termes d'accès au foncier et de sécurisation des droits fonciers et permettre aussi d'assurer la sécurisation des droits d'usage, ii) de mettre en place dans les communes d'intervention du programme ASA des dispositifs durables, donc appropriés, et disposant des ressources financières suffisantes pour la sécurisation des droits fonciers et pour la gestion de la ressource foncière, et iii) d'appuyer le Ministère en charge du foncier pour la conduite d'expérimentations en vue d'alimenter le Programme National Foncier et l'évolution du cadre législatif y afférent. La maîtrise d'ouvrage du Projet est confiée au Ministère en charge du foncier (dont la dernière dénomination est le Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics (MATTP)).

L'évaluation a été conduite entre les mois de septembre et novembre 2020. La phase de démarrage de l'étude s'est achevée par la remise du rapport de cadrage, présentée à l'AFD et à l'Unité de Gestion de Projet (UGP) le 10 septembre 2020. La phase de terrain a ensuite démarré, et s'est achevée le 6 novembre 2020. Il convient de préciser que les conditions sanitaires liées à la pandémie de la COVID-19 ont empêché le chef de mission de se rendre à Madagascar, ce qui a été compensé en partie par des entretiens réalisés en distanciel. Néanmoins, des enquêtes de terrain ont été réalisées dans 14 communes, et les consultants ont pu s'entretenir avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du Projet. Le rapport final provisoire a été transmis à l'AFD le 13 novembre 2020.

Le Projet a démarré en janvier 2016 par la mise en place de l'UGP, confiée à un groupement d'opérateurs FIT Conseil – Géosystems & Développement – CFA, et s'est achevé en février 2020 (clôture des engagements). Le montant du Projet était de 4 Meuros, dont 3 M financés par l'UE et 1 M par l'AFD.

Conformément aux Termes de Référence (TdR), l'évaluation a porté sur l'analyse des critères d'évaluation, en visant à répondre aux questions d'évaluation qui ont été établies dans le rapport de cadrage.

Le critère Pertinence a été évalué sous trois angles. La cohérence initiale du Projet avec les politiques publiques en vigueur est incontestable. En particulier, le Projet s'inscrit dans la continuité de projets précédents de l'AFD intervenant en appui à la mise en œuvre de la politique foncière élaborée en 2005. La logique interne initiale du Projet est également cohérente, à l'exception notable de la détermination du périmètre d'intervention du Projet sur 75 communes en matière de sécurisation foncière, alors que le Projet *in fine* n'a pu travailler en ce sens que dans 34 communes, cette différence étant liée à la sous-évaluation du risque due à la présence très importante de périmètres cadastraux au démarrage du Projet. Enfin, l'évolution de la cohérence globale du Projet conduisant à un recentrage des activités sur la sécurisation foncière au détriment des autres dimensions transversales du foncier (fiscalité, aménagement) semble discutable.

Le critère Efficacité est analysé selon 7 indicateurs proposés dans le rapport de démarrage. Le premier indicateur porte sur le nombre d'actes de sécurisation foncière au bénéfice des populations. Les résultats atteints par le Projet dépassent les objectifs, et peuvent donc être considérés comme excellents, liés à une méthodologie performante mise en œuvre par l'UGP. Ces résultats doivent

cependant être nuancés, car s'ils sont remarquables pour la certification foncière, ils sont par contre très faibles pour l'immatriculation, alors même que l'objectif fixé a été revu à la baisse en cours de projet. Concernant plus spécifiquement les bénéficiaires du Projet ASA, les résultats en termes de sécurisation foncière sont corrects, même s'ils n'atteignent pas les objectifs initiaux. Le Projet atteint également son objectif en matière de création de Guichets Fonciers (GF), qui au moment de l'évaluation étaient en état de fonctionnement normal. Par contre, le Projet a abandonné en cours de réalisation toute activité en matière de fiscalité foncière (à l'exception de recensements parcellaires en dernière année), ne mentionnant plus ce volet dans le cadre logique révisé. Le Projet visait également l'amélioration du cadre juridique. Au final, cet objectif n'a pas été atteint. La responsabilité n'en incombe pas à l'UGP, qui a mis en place les moyens nécessaires, mais témoigne d'un portage politique et technocratique aléatoire de la réforme foncière. La réalisation d'opérations expérimentales constitue un acquis indiscutable du Projet, dont les conclusions mettent en évidence l'intérêt, l'efficacité et la plus grande accessibilité de la clôture des opérations cadastrales. Ces résultats devraient permettre d'alimenter le débat et de tirer les conclusions qui s'imposent en faveur des procédures décentralisées, à partir de données quantifiées et qualifiées indiscutables.

Le taux de consommation globale (84,4%) et par composante peut être estimé comme satisfaisant, au regard des résultats atteints, en particulier en matière de sécurisation foncière. La conduite en régie d'un certain nombre d'activités a permis d'en limiter les coûts. Par ailleurs, le rythme de décaissement est globalement correct, avec cependant une forte interrogation sur le niveau d'engagement de nouvelles activités en fin de projet, contraires aux règles communément admises en matière de gestion de projet, où les derniers mois doivent plutôt être consacrés à la capitalisation et à la préparation du retrait de l'UGP.

L'impact du Projet au niveau communal est particulièrement significatif en matière de sécurisation foncière pour les communes disposant de GF, ce qui a concentré l'essentiel des activités de l'UGP. Il reste modéré et cependant judicieux pour la maîtrise d'ouvrage communale, mais reste anecdotique pour les autres compétences communales que le Projet visait initialement à développer. L'impact du Projet sur l'amélioration des outils et procédures des services fonciers est au mieux modeste, notamment du fait que les activités mises en œuvre s'inscrivent « à droit constant », c'est-à-dire dans un cadre juridique inchangé. Le Projet a eu pour principal impact sur le plan des institutions partenaires de s'appuyer sur les missions de base de ces derniers, permettant ainsi de les conforter et d'asseoir leur visibilité, en particulier la Solidarité des Intervenants sur le Foncier (SIF) plate-forme de la société civile. Cet impact a cependant été limité par des évolutions institutionnelles indépendantes du Projet, concernant l'Observatoire du Foncier (OF) et la Cellule de Coordination de la Réforme Foncière (CC-RF). Enfin, le Projet a eu des impacts indirects non prévus au départ, qui renforcent l'intérêt de la formalisation des droits fonciers (diminution des conflits et des feux de brousse sur les parcelles sécurisées...).

Le critère Durabilité doit être analysé sous plusieurs angles : en premier lieu, la pérennité des GF paraît assurée, compte tenu de l'intérêt manifestée par les équipes communales sur les services qu'ils apportent à la population. C'est un atout fondamental du Projet. Par ailleurs, la capitalisation des démarches expérimentales a été en partie réalisée, sans qu'il soit certain à ce stade que les conclusions de cette capitalisation soient appropriées par les acteurs concernés. L'absence de mise à l'échelle concernant en particulier la clôture des opérations cadastrales en constitue une illustration. Enfin, on peut considérer que le Projet n'a eu aucun impact à ce stade sur le renforcement du cadre juridique et institutionnel de la réforme foncière.

Sur le dernier critère, la présence et l'appui continu de l'AFD dans le secteur foncier à Madagascar ont apporté une réelle valeur ajoutée dans la conduite du dialogue avec les autorités. L'apport de l'AFD dans le portage du Projet auprès des partenaires institutionnels et des PTF est incontestable, et l'effet de levier est tangible, mais le degré d'appropriation aléatoire des

autorités malgaches sur les principes de la réforme foncière, au niveau politique et technocratique, constitue un élément d'incertitude latent.

Les recommandations se décomposent en deux parties, la première visant les recommandations à caractère opérationnel, la seconde celles à caractère stratégique.

Dans les premières, on peut noter la nécessité de traiter les dossiers de demandes de CF laissées en instance à la fin du Projet. Cette situation est préjudiciable en priorité pour les usagers, qui ont payé les coûts d'instruction, mais aussi pour la crédibilité de la commune et au-delà de la gestion foncière décentralisée.

La conception d'une nouvelle application de Système d'Informations Foncier (SIF) communal performante constitue également un enjeu important, compte tenu d'une part de l'obsolescence du logiciel PLOF (Plan Local d'Occupation Foncière) qui était communément partagé, et d'autre part de la multiplicité des nouvelles applications non performantes élaborées depuis quelques années, ce qui génère des difficultés très dommageables pour les communes.

Par ailleurs, il serait utile de poursuivre la réflexion sur l'archivage au niveau des GF, compte tenu de leur situation de vétusté matérielle, que ce soit pour les locaux ou les équipements, où la sécurité des documents fonciers est rarement assurée de façon satisfaisante. Le sujet de l'archivage nécessiterait un vrai chantier de réflexion permettant de déterminer des solutions partagées, efficaces, accessibles financièrement et techniquement.

Il serait également pertinent d'aborder la question fondamentale des mutations des CF. Les projets d'appui à la GFD comme ARSF et a fortiori comme CASEF contribuent à démultiplier considérablement le nombre de CF délivrés. Or, la propriété d'une parcelle évolue sous l'effet des héritages, des ventes, des morcellements, et ces mutations de propriété ne sont aujourd'hui que rarement enregistrées. Ce sujet sensible n'est que très rarement traité dans les projets des PTF, alors qu'il va très rapidement s'avérer fondamental, et l'absence de prise en compte pourrait mettre à néant les efforts significatifs consentis par les PTF pour la mise en place d'une GFD à l'échelle nationale.

Toujours sur les aspects opérationnels, l'évaluation du Projet ARSF a mis en évidence la nécessité de revoir les modalités de relations avec des partenaires institutionnels, celles mises en œuvre s'apparentant davantage à une relation de maître d'ouvrage à prestataire, peu compatible avec les objectifs d'un dispositif qui se voulait *a priori* plus équilibré.

Enfin, le Projet a financé une enquête visant à établir une situation de référence permettant in fine de mesurer l'impact du Projet dans le cadre d'une nouvelle étude. Les résultats de cette étude, réalisée par l'OF, n'ont été livrés qu'en 2018, ce qui a limité l'intérêt de reconduire le processus. L'intérêt d'une telle démarche semble cependant toujours d'actualité, et pourrait être réalisée dans le cadre du Projet AFAFI Centre, dont le périmètre d'intervention couvre les mêmes communes qu'ARSF.

La première recommandation à caractère stratégique porte sur la prise en compte des résultats de la capitalisation du Projet dans la préparation et le mise en œuvre de nouveaux projets. En effet, une des conclusions majeures d'ARSF est la plus grande efficacité de la certification à répondre à l'enjeu de sécurisation foncière massive en milieu rural, confortant ainsi les principes de la réforme foncière. Il est donc important de capitaliser cet enseignement dans la perspective de la préparation de nouveaux projets d'appui à la sécurisation foncière en milieu rural, en privilégiant les zones de PPNT.

La seconde recommandation concerne l'intérêt de favoriser l'approche transversale du foncier. En effet, la réforme foncière dispose aujourd'hui d'un ancrage local réel, que le Projet CASEF devrait contribuer à renforcer sur près d'un tiers des communes malgaches. Il paraît donc pertinent de passer à une nouvelle étape, fondée sur une approche différente dont la clé d'entrée ne serait pas la sécurisation foncière mais plutôt la gouvernance locale, basée sur une vision transversale du foncier

associant les questions de sécurisation, de fiscalité, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles. C'est cette approche que visait au moins en partie le Projet ARSF, mais qui s'est progressivement recentrée sur la sécurisation foncière. Une telle logique nécessiterait un ancrage institutionnel différent et la mobilisation de compétences plus diverses, mais dont le pivot serait l'appui à l'institution communale.

La troisième recommandation porte sur l'utilité de réaliser une évaluation de l'impact de la sécurisation foncière. Car la présente évaluation a mis en exergue quelques pratiques positives liées à la sécurisation foncière : la diminution des feux de brousse, la baisse des conflits fonciers, l'exigence de certificats fonciers par les services forestiers dans le cadre de l'instruction des autorisations de coupes d'arbres, l'augmentation relative de l'utilisation des CF pour l'obtention de micro-crédits. Ces pratiques positives mériteraient d'être mieux documentées, dans le cadre d'une évaluation de l'impact de la sécurisation foncière. Une telle étude rejoint les objectifs de l'enquête ménage évoquée précédemment.

La réactivation d'une fonction « Observatoire du Foncier » aujourd'hui défailante compose la quatrième recommandation stratégique. Largement soutenu par la communauté des PTF, l'OF a constitué une des entités qui ont porté le démarrage de la réforme foncière, aux côtés de la CC-RF, en produisant nombre d'études prospectives et de capitalisation, ainsi que des indicateurs statistiques, dont la qualité était reconnue unanimement, et qui en a fait longtemps un exemple sur le continent africain. Aussi, il semble nécessaire aujourd'hui de « mettre sur la table » la question d'un redémarrage de cette fonction en mobilisant les partenaires nationaux et internationaux intéressés, processus qui pourrait soit se traduire par la création d'une nouvelle entité faisant une place aux organisations de la société civile, soit faire l'objet d'un appui à l'OATF sous une forme contractuelle et selon des objectifs à redéfinir.

La redynamisation du Comité d'Orientation et de Suivi (COS) de la réforme foncière constitue également une recommandation forte, avec une représentation équilibrée entre les différents acteurs, afin de partager les informations sur la mise en œuvre de la réforme foncière, proposer de nouvelles orientations et les mettre en débat.

Enfin, maintenir la multiplicité des PTF intervenant sur le foncier constitue la dernière recommandation. La réforme foncière a longtemps été portée par la plupart des PTF présents sur le sol malgache, dans un cadre de dialogue constructif visant l'harmonisation et la complémentarité des projets. Cette multiplicité de PTF a été d'un poids essentiel dans le dialogue politique avec les autorités malgaches, en évitant la tentation d'un retour en arrière sous la pression conservatrice d'une partie de l'administration foncière. Il semble aujourd'hui important de maintenir cette pluralité de PTF dans le secteur foncier en évitant un dialogue bilatéral entre la Banque Mondiale et le Ministère en charge du foncier. Compte tenu de sa responsabilité historique sur la réforme foncière malgache, l'AFD aurait ainsi tout intérêt à poursuivre un investissement sur cette politique publique dans les projets en cours ou en préparation.

1. Présentation de l'étude

Présentation du Projet ARSF

Le Projet « Appui à la Réforme et à la Sécurisation Foncière » (ARSF) a pour objectif général de contribuer à une meilleure gestion et sécurisation de la ressource foncière à Madagascar en général et dans les communes d'intervention du Programme Agriculture et Sylviculture autour d'Antananarivo (ASA) en particulier.

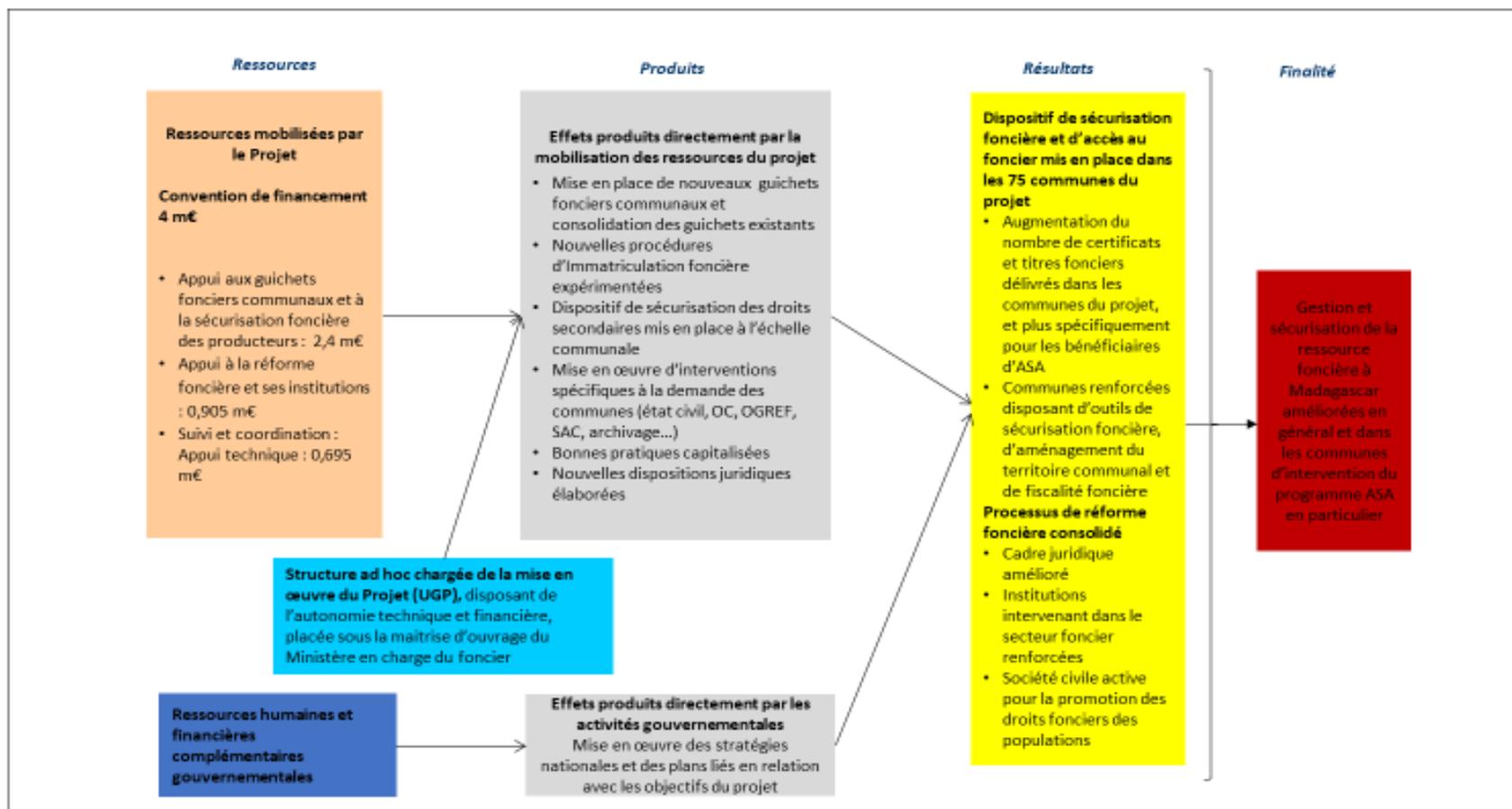
Ses objectifs spécifiques sont les suivants :

- Apporter des solutions concrètes, pratiques, accessibles et effectives aux producteurs du programme ASA en termes d'accès au foncier et de sécurisation des droits fonciers et permettre aussi d'assurer la sécurisation des droits d'usage.
- Mettre en place dans les communes d'intervention du programme ASA des dispositifs durables, donc appropriés, et disposant des ressources financières suffisantes pour la sécurisation des droits fonciers et pour la gestion de la ressource foncière.
- Appuyer le MEPATE pour la conduite d'expérimentations en vue d'alimenter le Programme National Foncier et l'évolution du cadre législatif y afférent.

Considéré comme la composante foncière du Programme ASA financé par la Délégation de l'Union Européenne à Madagascar (DUEM), il a fait l'objet d'une convention de délégation de fonds entre la DUEM et l'AFD en date du 22 décembre 2014. Le motif de cette délégation tenait à la situation de crise institutionnelle et à la non reconnaissance internationale du régime de transition malgache au moment de l'instruction de ce projet, ce qui a amené la DUEM à suspendre sa collaboration directe avec l'Etat, et donc de ne pas engager de projets d'appui institutionnel. Or, contrairement aux objectifs et aux modalités de mise en œuvre des différents volets du Programme ASA visant directement la population rurale, la question foncière revêt une nécessaire dimension institutionnelle. La délégation de ce volet à l'AFD permettait ainsi à l'UE de s'affranchir de sa position susmentionnée.

Le schéma de la page suivante reconstruit la logique initiale d'exécution du Projet, en partant des ressources mobilisées par le Projet, qui financent des activités mises en œuvre par une UGP et permettant d'obtenir des produits, ceux-ci débouchant sur des résultats s'inscrivant dans une politique nationale et le cas échéant avec le concours des moyens humains et financiers de l'Etat, pour aboutir à la finalité (ou objectif global) du Projet, qui est rappelé en tête de ce chapitre.

Schéma n°1 : Logique d'intervention du Projet



La convention de financement entre l'AFD et l'Etat malgache a été signée le 1^{er} décembre 2015. Cette convention désigne le Ministère en charge du foncier, à l'époque le Ministère d'Etat des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement (MEPATE). Le projet s'est achevé techniquement en février 2020.

Le périmètre du Projet couvre 75 communes des Régions Analamanga et Itasy, tel que précisé dans la carte page suivante.

Le montant financier du Projet s'établit à 4 Meuros, dont 3 M financés par l'UE et 1 M par l'AFD. La répartition de ces fonds était inscrite dans la convention de financement, puis a évolué dans le cadre de l'avenant n°2 à cette convention, signé le 5 mars 2019.

Tableau n°1 : Répartition financière par composante

Budget par grands postes de dépenses (en euros)	Convention initiale	Convention amendée
Composante 1 : Appui aux GF communaux et à la sécurisation foncière des producteurs	2 400 000	2 200 000
Equipements matériels des GF à créer ou à renforcer	750 000	500 000
Formation des responsables communaux, ABS et AGF	160 000	160 000
Facilité d'intervention pour la sécurisation foncière communale	925 000	1 540 000
Appui à la réalisation des PLOF	135 000	
Appui à la planification communale	80 000	
Fonctionnement de l'UGP	350 000	
Composante 2 : Appui à la réforme foncière et à ses institutions	905 000	925 000
Appui à la CC-RF (y compris CRTF)	400 000	270 000
Appui à l'Observatoire du Foncier (OF)	45 000	45 000
Appui aux services fonciers (central et déconcentré)	120 000	270 000
Appui à la SIF	150 000	150 000
Appui à l'émergence des collectifs des maires	40 000	40 000
Etudes et capitalisation sur la réforme foncière	150 000	150 000
Composante 3 : Suivi et coordination	695 000	875 000
UGP (salaires et équipement)	400 000	500 000
Assistance technique internationale	120 000	120 000
Audits et évaluations	75 000	75 000
Suivi interne		25 000
Communication et visibilité		55 000
Imprévus	100 000	100 000



La mise en œuvre du Projet est assurée par une Unité de Gestion de Projet (UGP), confiée au groupement FIT Conseil – Géosystems & Développement – Consultants Fonciers et Associés (CFA), recruté sur appel d’offres. Le e contrat entre le MEPATE et l’opérateur a été signé le 19 janvier 2016, marquant ainsi le démarrage effectif du Projet. D’une durée initiale de 45 mois, son délai d’exécution a été prolongé de 5 mois.

Rappel des termes de référence de la mission d’évaluation

L’évaluation finale du projet ARSF doit être conduite selon les principes et recommandations promues par l’AFD en matière de projets d’aide au développement (cf. Guide Projet AFD 2018). A ce titre, elle porte un regard externe sur le bilan des activités développées, en prenant en compte la vision du personnel de mise en œuvre du projet, des bénéficiaires et des autres parties prenantes. Cette démarche permet d’établir des recommandations pertinentes pour la poursuite d’éventuelles actions d’appui au développement initiées par l’AFD en matière de sécurisation foncière.

De façon classique au regard des principes énumérés ci-dessus, cette évaluation est une évaluation finale visant en particulier à analyser les critères de pertinence, d’efficacité, d’efficience, d’impact, de durabilité et de valeur ajoutée du Projet, et à établir des recommandations stratégiques et opérationnelles.

Plus particulièrement, les points clés suivants sont au cœur de cette étude, en totale adéquation avec les 3 composantes du projet et les 3 catégories de résultats attendus cités dans le paragraphe précédent :

- L’apport du projet en matière d’amélioration de la sécurisation foncière des populations des zones concernées, avec un focus particulier sur les bénéficiaires du Projet ASA ;
- Le développement et la mise en œuvre de démarches novatrices dans l’esprit d’un projet pilote ;
- La contribution du projet au processus national de la réforme foncière.

Conduite de l’évaluation

La méthodologie d’évaluation s’est conformée au contenu des TdR proposés par l’AFD et à celui de la proposition technique soumise par le consultant. Cette méthodologie « classique » s’est déclinée en 3 phases, comme illustrée dans le tableau suivant.

Tableau n°2 : Etapes de la démarche évaluative

	Phase	Principales activités
1	Structuration de la démarche évaluative (1 ^{er} au 11 septembre 2020).	Familiarisation avec le projet ARSF : analyse des documents de base et d’instruction existants, des rapports d’exécution, ainsi que tout autre document utile ; Réunion de briefing avec l’agence de l’AFD d’Antananarivo pour clarifier les attentes et questions complémentaires (3 septembre 2018) ; « Affinage » de la méthodologie : identifier, hiérarchiser les principales questions évaluatives (focaliser le questionnement sur les points clés pour une collecte



		d'informations plus efficace), préciser les sources d'information liées aux indicateurs, organiser le programme de l'étude ; Rédaction et présentation au comité de pilotage de l'évaluation du rapport de démarrage (10 septembre 2018).
2	Conduite de la démarche évaluative. (14 septembre au 6 novembre 2020).	Entretiens avec les acteurs/décideurs institutionnels (Direction Générale des Services Fonciers – DGSF - ; ex-CCRF ; Observatoire du Foncier – OF - ; SIF ; INDDL ; FDL) Entretiens avec l'AFD, l'UGP, la DUEM et l'UCP du Programme ASA Rencontre des acteurs de terrain (maires et élus communaux, agents de guichets fonciers – AGF -, circonscriptions foncières, organisations paysannes et opérateurs du Programme ASA, populations, etc...) ; Entretiens avec les partenaires institutionnels (DGSF, FDL, INDDL, SIF, OATF) et avec les PTF en présentiel ou en distanciel
3	Conclusions et recommandations (9 novembre au 19 décembre 2020)	Synthèse de l'analyse des performances et des conclusions ; Récapitulation des leçons apprises ; Formulation des recommandations stratégiques, opérationnelles et institutionnelles, Rédaction et présentation du rapport provisoire ; Intégration des remarques/prescriptions dans le document final

Le chronogramme de l'évaluation est joint en annexe 1 du présent rapport.

En ce qui concerne les enquêtes auprès des acteurs de terrain, le consultant s'est rendu dans 14 communes, présentées dans la carte p.17. Le choix des communes, opéré en liaison avec l'UGP, visait un échantillonnage suffisamment représentatif des différentes situations : communes bénéficiant d'un appui en matière de Gestion Foncière Décentralisée (GFD), en différenciant celles disposant d'un guichet foncier en début de projet de celles n'en disposant pas ; communes bénéficiant d'autres activités.

Pendant les enquêtes de terrain, les techniques de recueil de données ont été différenciées selon le type d'acteur, conduites par des entrevues semi-structurées et par des observations directes sur le terrain, selon la méthodologie présentée dans la note de cadrage.

Concernant les animations et entretiens, le consultant a produit un contenu principalement qualitatif, mais alimenté et/ou complété par les données quantitatives du suivi-évaluation et toutes informations collectées auprès des institutions rencontrées ou au cours de l'analyse bibliographique. Il s'est agi principalement de baser les analyses sur les changements opérés. Les indicateurs quantitatifs du cadre logique et les réponses aux questions posées (ou thèmes d'approfondissement) ont été appréciés en fonction de l'information disponible.

Le consultant a concentré ses outils d'enquête/interview sur les préoccupations majeures propres à chaque groupe d'acteurs. Des canevas d'animation simples ont été construits à partir du questionnement évaluatif (matrice évaluative).



Un compte-rendu détaillé a été réalisé dans chaque commune visitée. Il est joint en annexe 4 du présent rapport.

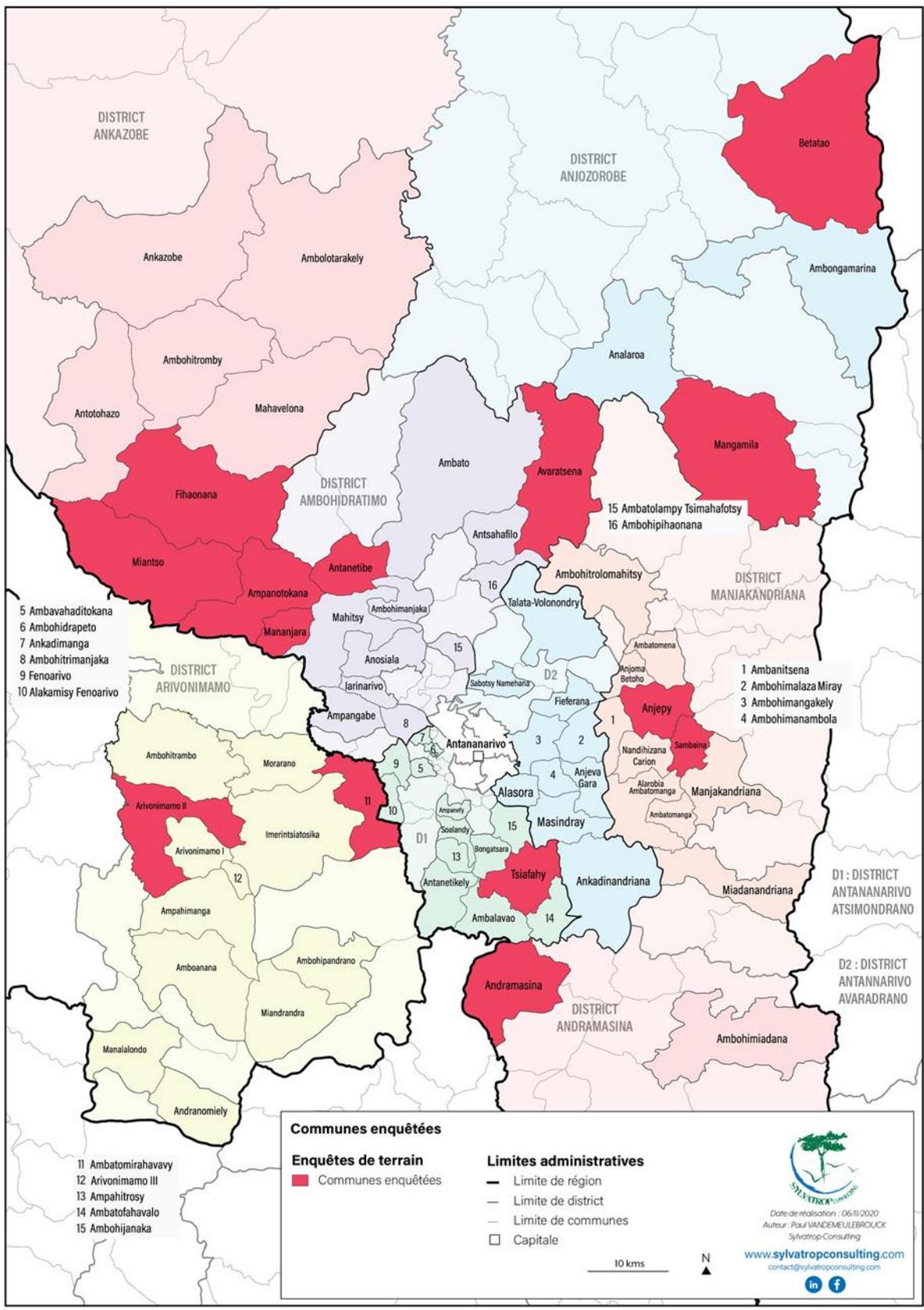
Les conditions sanitaires limitant le transport international ont impacté les modalités de cette évaluation, en empêchant le chef de mission de pouvoir se rendre à Madagascar. Cette difficulté a été surmontée, d'une part en mettant en place un processus d'entretien à distance d'une part, et d'autre part, quand cela s'avérait impossible, en confiant à l'expert national la conduite de certains entretiens avec des partenaires institutionnels.

Par ailleurs, l'évolution du contexte institutionnel a pu générer des difficultés dans la collecte de données et surtout la réalisation d'entretiens permettant la confirmation ou l'infirmité d'informations obtenues notamment dans les documents de base. Par exemple, la CC-RF a été dissoute, l'OF est devenu l'Observatoire de l'Aménagement du Territoire et du Foncier (OATF) avec un bouleversement radical de ses ressources humaines. Les changements de responsables des différentes instances, logique sur la durée du Projet, peut aussi entraîner une perte de mémoire y compris au niveau institutionnel.

Au total, les consultants ont pu rencontrer la totalité des institutions précisées dans les TdR¹. La liste des personnes rencontrées est indiquée en annexe 2 du présent rapport.

¹ Liste en annexe 4 des TdR, p. 68

Carte n°2 : Communes visitées pendant l'évaluation



2. Récit détaillé et analytique du Projet ARSF

Ce chapitre est organisé de façon chronologique, de façon à présenter les faits saillants du Projet ARSF, les difficultés rencontrées, les modalités et le contenu des prises de décision affectant le déroulement du Projet, les activités mises en œuvre.

L'analyse de ces éléments alimentera l'évaluation des critères de performance du Projet (Cf chapitre 3).

La phase d'instruction

Phase d'instruction au niveau de la DUEM

La phase d'instruction du Projet débute en 2013. Elle concerne dans un premier temps le Programme ASA, dont l'étude de faisabilité a lieu entre les mois de mars et juillet. Cette étude de faisabilité comporte un volet foncier, traité de façon séparée (le rapport concernant le volet foncier constitue une annexe du rapport principal).

Les principales interventions sur le plan foncier, prévues dans ce rapport, sont les suivantes :

- ◆ En matière de GFD : intervention auprès de 61 communes en matière de GFD : 37 GF à créer, 14 GF à consolider, auxquels s'ajoutent 10 communes déjà couvertes par un autre projet, pour lequel le Projet ARSF serait susceptible de prendre le relais ; appui à la fiscalité locale, au travers des opérations combinées sécurisation / recensement foncier, en priorité dans les 14 communes disposant d'un GF existant.
- ◆ En matière d'appui à la réforme foncière : soutien à la CC-RF et à l'OF pour la réalisation de leurs activités, appui aux services fonciers pour l'exercice de leurs missions en particulier dans les zones d'intervention d'ARSF (PLOF, BS).

Il est à noter que le consultant avait à cette époque bien conscience qu'une grande partie des communes concernées était couverte en tout ou partie par des opérations cadastrales, rendant inopérante la création d'un GF. Cette question était évoquée ainsi : « En attendant de la promulgation du décret d'application de la loi sur la propriété privée titrée (qui devra être promulguée après les élections), on ne peut prévoir que l'appui des guichets fonciers déjà existants. Néanmoins, le projet de décret prévoit que les parcelles non titrées issues des opérations cadastrales non abouties (phase juridique et phase administrative) doivent retomber en PPNT (propriétés privées non titrées). Ainsi, plus de la moitié des territoires des communes seront ainsi certifiables, et nécessitent la mise en place d'un guichet foncier.² »

Le même rapport situait dans les hypothèses et non les risques cette question particulièrement importante pour le Projet : « Promulgation de la loi gérant les PPT, incluant les solutions à adopter pour les opérations cadastrales non abouties (considération des dossiers des parcelles cadastrées n'ayant reçu que la phase physique comme des PPNT, donc compétence des communes). Cette loi est déjà prête, et devrait être soumise au prochain gouvernement et aux parlementaires après les élections, donc au début de l'année 2014. Quoiqu'il en soit, les activités de recensement parcellaire au niveau des communes pourront être déjà entamées sans devoir attendre la promulgation de cette loi.³ »

Ce sujet a par la suite eu un impact extrêmement fort sur le déroulement du Projet (Cf. chapitre 3.1).

² Annexe au rapport final de la mission de formulation du Projet ASA, p. 83, juillet 2013

³ Annexe au rapport final de la mission de formulation du Projet ASA, p. 91, juillet 2013

A ce stade de l'instruction, il était déjà acquis que le volet foncier du Programme ASA serait délégué à l'AFD. A ce moment en effet, du fait du contexte de crise institutionnelle prévalant à Madagascar, l'UE avait décidé de suspendre sa collaboration directe avec l'Etat, et donc de ne pas engager de projets d'appui institutionnel. Or, contrairement aux objectifs et aux modalités de mise en œuvre des différents volets du Programme ASA visant directement la population rurale et les organisations paysannes, la question foncière revêt une nécessaire dimension institutionnelle. La délégation de ce volet à l'AFD permettait ainsi à l'UE de s'affranchir de sa position susmentionnée.

Cette solution a donc été conjoncturelle, et n'aurait sans aucun doute pas eu lieu dans un contexte « normal ». Sa pertinence ne semble cependant pas contestable, compte tenu de la grande expérience et de la position « historique » de l'AFD sur la réforme foncière à Madagascar⁴.

L'instruction du Programme ASA, hors volet foncier, a continué son processus : la convention de financement entre l'UE et l'Etat malgache a été signée le 25 février 2014, et l'UCP a été mise en place le 30 juillet de la même année, marquant le démarrage opérationnel de ce Programme.

Phase d'instruction au niveau de l'AFD

L'AFD a mis en œuvre son propre processus d'instruction de projet, en engageant dans un premier temps une nouvelle étude de faisabilité, dont l'objectif était d'approfondir la première étude, en particulier sur les points suivants :

- ◆ Le montage institutionnel du volet foncier du programme ASA.
- ◆ L'examen de la possibilité d'extension des missions d'un service foncier communal, au-delà du seul processus de certification foncière, à une « gestion foncière élargie » notamment en termes de fiscalité foncière communale, de sécurisation des droits dits secondaires (notamment métayage et fermage), d'attributions foncières à partir de réserves foncières communales ou bien encore d'aménagement du territoire.
- ◆ L'actualisation de la liste des communes d'intervention compte tenu des évolutions intervenues depuis 2013 concernant le Programme ASA.

Cette étude s'est déroulée d'août à octobre 2014. Elle a déterminé le cadre global du Projet ARSF : périmètre d'intervention, composantes, objectifs, activités à conduire, répartition du financement. Elle met en exergue par ailleurs plusieurs incertitudes :

- ◆ Sur le périmètre d'intervention : celui-ci est calé a priori sur les 80 communes d'intervention du Programme ASA, en alertant sur le fait que ce périmètre n'était pas définitivement arrêté au moment de l'étude de faisabilité. Le consultant privilégiait d'ailleurs la notion de programme à celle de projet, moins figée dans son processus. L'objectif était de réaliser dans la période de démarrage les investigations complémentaires sur le périmètre effectif des opérations cadastrales et autres périmètres spécifiques, obérant d'autant l'importance de la PPNT et donc la possibilité de mise en place de GF.
- ◆ Sur la question des opérations cadastrales : le consultant alertait sur les réticentes persistantes au sein de la DGSI au sujet de la GFD, et donc sur les risques vis-à-vis de la possibilité d'aboutir à la clôture des opérations cadastrales en cours, soit en l'intégrant dans

⁴ Pour mémoire, l'AFD a contribué à la naissance de la réforme foncière à Madagascar, dans le cadre des Projets BV Lac I et II, qui ont été le berceau d'expérimentations traduites par la suite dans la Lettre de Politique Foncière, puis dans le cadre juridique. L'AFD a poursuivi son investissement dans la réforme foncière, en particulier dans le cadre du C2D pendant les années de crise institutionnelle.



le projet de loi sur la propriété privée titrée, soit en procédant à des arrêtés de clôture au coup par coup.

- ◆ Sur la question des Schémas d'Aménagement Communaux (SAC) : l'arrêté n°24731-2014 (fixant les mesures relatives à la gestion du domaine privé de l'Etat et pris fin juillet 2014) a introduit un changement important, en imposant l'existence d'un SAC comme condition préalable à l'instruction des demandes de certificats fonciers (CF).

Si ce dernier point a pu être réglé dans un « accord » non formalisé permettant la délivrance de CF sous réserve que la commune se soit engagée dans la procédure d'élaboration d'un SAC (et non pas de disposer d'un SAC approuvé), la question relative aux opérations cadastrales n'était pas résolue au moment du démarrage du Projet, renvoyant plus largement à un contexte de portage politique de la réforme foncière très aléatoire (Cf encadré ci-dessous).

Le processus d'instruction a ensuite suivi son cours :

- ◆ Décision de financement de l'AFD : 17 décembre 2014.
- ◆ Convention de délégation de fonds entre l'UE et l'AFD : 22 décembre 2014.
- ◆ Convention de financement entre l'AFD et l'Etat malgache : 1^{er} décembre 2015 (le délai d'un an entre les signatures des deux conventions est lié notamment au processus d'adoption de la LPF n°2 évoqué dans le chapitre ci-dessous).

L'opérateur du Projet, le groupement FIT Conseil – Géosystems & Développement – CFA a été recruté après appel d'offres, le contrat de gestion avec le MEPATE étant signé le 19 janvier 2016, marquant le démarrage opérationnel du Projet.

Encadré n° 1 : L'adoption de la Lettre de Politique Foncière n°2, un processus symptomatique d'une politique publique au parcours contrasté.

La première Lettre de Politique Foncière a été adoptée par le Conseil de Gouvernement le 26 mai 2005. Ce document jette les bases de la réforme foncière, qui seront traduites juridiquement dans une série de lois, dont la plus importante reste la loi cadre 2005-019 fixant les principes régissant les statuts des terres. Dix ans après, les autorités malgaches se sont engagées dans un vaste processus de concertation de l'ensemble des parties prenantes du secteur foncier, visant la révision de cette Lettre en l'adaptant aux nouveaux enjeux. Ce processus a abouti à un document validé par le Conseil de Gouvernement le 26 mai 2015. Un certain nombre de sujets spécifiques intéressant plus particulièrement les Programmes ASA et ARSF, y était évoqué : création par les communes de zones de développement local portant notamment sur les espaces de reboisement, les zones de pâturage, le développement de l'agriculture familiale ; achèvement des opérations cadastrales par le biais de la certification pour les parcelles non jugées ; encouragement des mutations et de l'enregistrement des droits secondaires (y compris le métayage, alors que cette pratique reste interdite depuis une Ordonnance de 1974), et la poursuite des opérations combinées de sécurisation et de fiscalité foncière, appréhendées comme une opportunité de contribuer à l'augmentation des ressources propres des communes, donc indirectement à la pérennité des guichets fonciers.

L'adoption de cette LPF a rencontré une opposition des syndicats représentant les agents des Domaines, qui ont engagé une grève de près d'un mois, leurs revendications portant notamment – mais pas uniquement - sur la modification de la LPF n°2. Ces revendications ont été entendues, puisque le Conseil de Gouvernement du 3 août 2015 a adopté une nouvelle version de la LPF, dont les modifications majeures portent sur les éléments suivants : (i) le certificat foncier devra être

transformé en titre foncier avant toute opération subséquente (mutation, morcellement...) et/ou après un délai règlementaire, (ii) les opérations cadastrales inachevées qui devront être régularisées et finalisées pour permettre la sécurisation des droits et des situations actuelles par l'immatriculation et non par la certification et (iii) les zones de développement local délimitées au sein du Domaine privé de l'Etat qui seront dédiées aux usages et besoins locaux (extension de l'agriculture familiale, extension de l'habitat, extension de la ville, reboisement, investissement à petite échelle, etc...) et seront gérées par les services fonciers déconcentrés.

Ces évolutions traduisent à la fois un portage politique aléatoire de la réforme foncière impulsée en 2005, et une acceptation de ses principes par les services fonciers de l'Etat pour le moins mitigée.

La disposition relative aux opérations cadastrales a été traduite juridiquement dans la Loi 2017-046 fixant le régime juridique de l'immatriculation foncière et de la propriété privée titrée, dont l'article 51 stipule : « Aucun immeuble situé à l'intérieur d'un périmètre ouvert aux opérations d'immatriculation collective ne peut plus faire l'objet d'une demande d'immatriculation individuelle ni d'une demande de certificat foncier. Les demandes d'immatriculation individuelle et/ou de certification en cours comprises dans ledit périmètre sont intégrées dans les opérations d'immatriculation collective. » Cette loi, finalement rejetée par la Haute Cour Constitutionnelle, entérinait donc l'impossibilité d'ouvrir un GF dans les zones cadastrées.

La phase de mise en œuvre

2016

L'UGP est installé dès le mois de janvier 2016, composée au départ du coordonnateur et étoffée progressivement avec la prise de poste d'un coordonnateur adjoint, de trois animateurs et d'un Responsable des Affaires Financières (RAF).

Les premiers mois de l'année sont consacrés à l'opérationnalisation de l'UGP : élaboration du Programme de Travail et du Budget Annuels – PTBA - et des outils de pilotage, prise de contact avec les différents partenaires, organisation du Comité de Pilotage et des Comités Régionaux d'Orientation et de Suivi – CROS-, préparation des conventions de partenariat avec les partenaires institutionnels, réalisation des diagnostics socio-fonciers dans les communes concernées, etc.

Le PTBA 2016 est validé lors du Comité de Pilotage qui s'est tenu le 21 juillet 2016. Les principales activités prévues pour le 2^{ème} semestre 2016 étaient les suivantes :

- ◆ Réalisation des diagnostics socio-fonciers dans les communes d'intervention du Projet.
- ◆ Constitution d'un Comité consultatif dans chaque commune pour examiner et analyser les situations des statuts des terres (avancement cadastre, titre à grande superficie, mode d'occupation et d'usage, ...), orienter et définir les démarches de sécurisation foncière à adopter.
- ◆ Appui aux communes dans le recadrage des 18 GF existant (fiabilisation des PLOF, suivi-redressement et appui-conseils, réhabilitation et équipement des locaux), comprenant la régularisation des dossiers en instances auprès des GF existants.
- ◆ Création de nouveaux guichets fonciers : construction de bureaux, élaboration des PLOF, formation des AGF par l'INDDL (22 agents bénéficiant d'une formation de 3 mois).



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

- ◆ Renforcement des capacités des acteurs communaux en matière de GFD par la Direction d'Appui à la Gestion Foncière Décentralisée (DAGFD), et en Maîtrise d'Ouvrage Communale et fiscalité locale par le FDL.
- ◆ Immatriculation des terrains en accompagnement de la DGSF.
- ◆ Campagne de sensibilisation des acteurs locaux et des usagers avec le SIF.
- ◆ Appui à l'administration foncière (dotation des matériels aux circonscriptions domaniales – CIRDOMA - et topographiques – CIRTOPO - et les Tribunaux Terriers Ambulants - TTA -, mobilisation des Agents des Bureaux Spécialisés leurs activités d'appui aux GF).

Globalement, les activités liées à l'opérationnalisation de l'UGP ont été menées à bien. Notamment, les conventions de partenariat avec la DGSF, l'INDDL, le FDL, l'OF, la CC-RF et le SIF ont été signés entre juillet et août 2016, et ont pu être opérationnels rapidement, à l'exception de celui avec la CC-RF (retard pris par la CC-CRF dans le recrutement des postes financés par ARSF).

Les activités prévues dans le PTBA ont également démarré, mais n'ont pas été accomplies dans leur totalité. Parmi les résultats les plus importants, on peut citer la création de 11 nouveaux GF, dont les bâtiments ont été construits et équipés, les agents formés, les PLOF établis ; la réalisation d'activités de sécurisation foncière, débouchant sur la délivrance de 2 000 CF (finalisation de dossiers en instance) et de 1 500 TF. La création de comités consultatifs dans les communes a été abandonnée, au profit d'une réflexion sur la mise en place d'un dispositif d'animation communal, concrétisé en 2017. Une autre activité non prévue initialement est intéressante à signaler : la mise en place d'un Comité de Réflexion et de Coordination Opérationnelle (CRCO) entre l'UGP et la DGSF, dont l'objectif est de tenter de résoudre les problèmes fonciers identifiés en particulier dans le cadre des diagnostics socio-fonciers. Les raisons invoquées pour le retard dans la mise en œuvre des activités portent sur d'une part sur la période de « rodage » des différents processus inhérents à la gestion de projet, à la mise à disposition tardive des fonds. La capacité insuffisante en matière de gestion de projet du 1^{er} chef de projet, qui a conduit par la suite à son remplacement, est également un élément d'explication.

Sur le plan budgétaire, 653 169 euros étaient inscrits au budget 2016, et 397 906 ont été engagés, soit un taux d'engagement de 60,9%.

2017

Les principales activités mises en œuvre ont été les suivantes :

- ◆ Appui aux GF : élaboration de 11 nouveaux PLOF, construction de nouveaux locaux, dotation d'équipements, formation des AGF par l'INDDL.
- ◆ Engagement des opérations de certification foncière sur les 33 communes disposant de PPNT, soit dans le cadre des Opérations Combinées, dont la méthodologie avait été élaborée par la CC-RF et expérimentée dans le cadre du PGDI financé par la Banque Mondiale, soit en appui à la régularisation des dossiers en instance.
- ◆ Etablissement d'une méthodologie visant la finalisation des opérations cadastrales inachevées, en lien avec la DAGFD.
- ◆ Mise en place du Dispositif d'Animation Communal (DAC) dans les 33 communes disposant de GF, avec le recrutement de 28 animateurs (août 2017) et d'un responsable DAC au niveau de l'UGP (novembre 2017)
- ◆ Elaboration par le Comité de Révision des Textes Fonciers (CRTF, dont l'appui est financé au travers de la convention de partenariat avec la CC-RF) du projet de loi sur la propriété privée



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

titrée, validée par les deux chambres législatives mais rejetée par la Haute Cour Constitutionnelle (décision du 16 février 2018).

- ◆ Engagement par l'OF de l'étude pour l'établissement de la situation de référence des ménages dans la zone du Projet ARSF, et réalisation de l'étude de capitalisation de la finalisation de l'opération cadastrale d'Anjozorobe.
- ◆ Mise en place d'un Plan de Suivi-Evaluation (PSE) du Projet ARSF en juillet, définissant en particulier une série d'Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOV).

En lien avec ce dernier point, l'UGP a été renforcée par le recrutement d'un chargé du suivi-évaluation, qui a pris son poste en octobre 2017.

Le Comité de Pilotage s'est réuni le 23 février 2017 (approbation du PTBA) et le 10 octobre 2017 (approbation du rapport d'activité).

Sur le plan budgétaire, 1 550 384 euros étaient inscrits au budget 2017, et 770 414 ont été engagés, soit un taux d'engagement de 49,7%.

Commentaires :

- ◆ Le recrutement tardif du chargé de suivi-évaluation au sein de l'UGP est lié à l'ambiguïté sur le rôle de la CC-RF en la matière, celle-ci devant initialement assurer le suivi-évaluation du Projet. Le double positionnement de cette dernière, à la fois partenaire du Projet et coordonnateur de la réforme foncière, a posé de nombreuses difficultés dans la relation entre l'UGP et la CC-RF, conduisant notamment à la remise en cause de l'obligation de redevabilité inscrite dans les clauses contractuelles.
- ◆ L'établissement de la situation de référence, non abouti fin 2017, pose question quant à l'intérêt d'obtenir in fine un état des lieux « initial » intervenant bien après le début du projet.
- ◆ La communication entre l'UCP ASA et l'UGP ARSF a été déficiente, l'UCP ASA s'estimant insuffisamment tenue au courant des activités d'ARSF, comme par exemple la décision d'engager l'opération cadastrale sans concertation sur la possibilité de choix des communes.
- ◆ Cette année a été marquée par le changement de coordonnateur effectué par l'opérateur, pour motif de non satisfaction de ses prestations. Ce changement est globalement considéré comme une évolution positive par l'ensemble des acteurs rencontrés lors de l'évaluation.
- ◆ La mise en place des animateurs du DAC n'étaient pas prévus initialement dans le Projet. Leur concentration dans les seules communes disposant de GF témoigne du recentrage du périmètre d'intervention du Projet sur les communes disposant de PPNT.
- ◆ L'abandon de l'intervention du Projet sur la question de l'aménagement du territoire communal est acté par le transfert de la ligne budgétaire y afférente sur d'autres activités. Le motif avancé en est l'annulation de l'arrêté n°24731-2014 imposant l'existence d'un SAC préalablement à la délivrance des CF.

2018

L'UGP a mis en œuvre la Facilité d'Appui aux Communes (FAC), qui comprend trois grands volets, avec les résultats suivants :

- ◆ Réalisation des OGRF pour les 32 communes disposant de GF, aboutissant à la réception de 67 828 demandes de CF fin 2018, dont 1 535 bénéficiaires d'ASA. La délivrance des CF est remise à 2019.



- ◆ Pour les 43 autres communes, mise à disposition d'un « pack de projet » composé d'un équipement pour l'amélioration de la gestion de l'état civil, la mise en place d'un centre d'appui conseil en matière foncière et la mise en place d'un système d'enregistrement des droits secondaires.
- ◆ Pour l'ensemble des communes, appel à projets débouchant sur la proposition de 42 projets, dont 17 concernent le recensement parcellaire, 8 l'élaboration du SAC, et 17 le pack « état civil – centre d'appui-conseil et enregistrement des droits secondaires ». Mais ce dispositif a ensuite été abandonné suite à la recommandation en ce sens de l'évaluation à mi-parcours (Cf page suivante).

Par ailleurs, les OC engagées en 2017 ont été finalisées, permettant la délivrance de 31 290 CF, dont 3 213 au nom des bénéficiaires du Programme ASA.

L'UGP a développé un système de sauvegarde des données de GF par la technologie « cloud », en développant une application spécifique, formant les AGF et mettant à leur disposition une clé internet.

En ce qui concerne la DGSF, la démarche méthodologique pour l'achèvement des opérations cadastrales a été entamée sur deux communes, mais n'a pas été terminée en 2018. Il est à noter la prise de l'arrêté de clôture du chantier cadastral d'Ampanotokana le 19 novembre 2018 (arrêté n°28639/2018- MATSF du 19 novembre 2018).

L'OF, devenu l'Observatoire de l'Aménagement du Territoire et du Foncier (OATF), a restitué l'étude sur la situation de référence le 12 décembre 2018, soit près de 3 ans après le démarrage du Projet.

La CC-RF a produit le Plan Opérationnel Intégré du PNF, et a réuni le Comité d'Orientation et de Suivi (COS) le 27 avril 2018. Elle a élaboré également le Schéma Directeur de la modernisation des services fonciers. Par ailleurs, le CRTF a élaboré le projet de loi sur la PPNT, portant sur la révision de la loi 2006-031⁵.

Deux Comités de Pilotage se sont tenus en 2018, le premier le 31 janvier, le second le 7 août.

Il est à noter également la réalisation de l'évaluation à mi-parcours du Projet mandaté par l'UE, de concert avec celle du Programme ASA, en mars 2018 (cette évaluation s'inscrivait parallèlement dans l'étude de faisabilité du Programme AFAFI-Centre). Les principales recommandations de cette évaluation, dont le consultant préconisait la mise en œuvre avant la fin du Projet, sont les suivantes :

- ◆ Abandon de la mise en œuvre du FAC et utilisation de la ligne budgétaire y afférente pour : l'engagement de nouvelles Opérations Combinées (OC) dans les 33 communes dotées de GF, la mise en place des dispositifs d'appui-conseil dans les 42 communes sans GF, l'expérimentation d'opérations de délimitation de communes et de fokontany.
- ◆ Révision et uniformisation des cadres logiques, dans le but de définir un cadre logique unique du Projet qui tiendra compte de la situation des communes (33 communes PPNT, 42 communes hors PPNT), en définissant un nombre raisonnable d'indicateurs et, pour chacun d'entre eux, des cibles à atteindre en fin de projet.
- ◆ Elaboration d'une stratégie de retrait des 28 facilitateurs communaux, afin de favoriser la pérennisation de leurs fonctions à la fin du projet (transfert de compétences aux agents des GF par exemple).

⁵ Ce projet de texte, dont les consultants n'ont pu prendre connaissance, n'a à ce jour pas encore été validé.



- ◆ Renforcement de la coordination avec les partenaires de l'UGP/ARSF, de façon à améliorer l'efficacité des partenariats en identifiant collectivement les points forts et les points faibles, et les mesures à prendre pour renforcer les synergies.
- ◆ Fluidification de la transmission des listes des bénéficiaires ASA afin de favoriser la prise en compte de leurs besoins de sécurisation foncière au travers des activités du Projet ARSF.
- ◆ Capitalisation et stimulation des initiatives communales, par l'élaboration et la diffusion de documents de capitalisation.

Sur le plan budgétaire, 1 581 095 euros étaient inscrits au PTBA 2018, et 950 034 ont été engagés, soit un taux d'engagement de 60%.

2019

Cette année a été consacrée en particulier à la finalisation des OGRF lancées en 2018 dans les 32 communes disposant de GF. Au total, 64 689 CF ont été délivrés, dont 3 219 au nom des bénéficiaires des autres appuis du Projet ASA. Il est à noter que la commune d'Ampanotokana a pu engager un processus de certification foncière sur l'ancien périmètre cadastral, pour ce qui concerne les parcelles non jugées, suite à l'arrêté de clôture de l'opération cadastrale fin 2018.

L'UGP a mis en œuvre comme prévu le « pack de projet » pour les 42 communes non pourvues d'un GF. Cet appui a consisté, d'une part, en la création, l'élaboration et la mise à disposition d'un logiciel d'état-civil⁶ et la formation des agents communaux concernés, et la fourniture d'équipements informatiques, et d'autre part par la formation d'agents communaux en matière de procédures foncières, de façon à les mettre en situation de conseils vis-à-vis de leurs administrés. Le 3^{ème} volet prévu initialement sur ce « pack », à savoir l'appui à l'enregistrement des droits secondaires, n'a pas été mis en œuvre.

L'UGP a également financé la mise en œuvre de 8 sous-projets suite à l'appel à manifestation d'intérêt au niveau communal. Ces 8 projets se décomposent à 5 recensements parcellaires, 2 élaborations de SAC et 1 appui à l'état-civil.

L'appui à l'immatriculation foncière au travers des activités conduites par la DGSF s'est poursuivi notamment au travers des OC inachevées et des Opérations Domaniales Concertées (ODOC), et a débouché fin 2019 à la délivrance de 154 TF. L'ouverture d'un 34^{ème} GF sur la commune de Mananjara est également à noter, suite au constat d'un périmètre suffisant de PPNT.

Le Projet a également appuyé la mise en œuvre d'une circonscription foncière pilote (Atsimondrano) par la création d'un guichet automatique. L'intervention d'ARSF s'est concentrée sur l'installation d'un service de délivrance des Certificats de Situation Juridique.

L'OATF a produit deux études de capitalisation des activités appuyées par ARSF, la première concernant les opérations cadastrales, la seconde les OC et OGRF.

La CC-RF a réalisé l'évaluation à mi-parcours du PNF. Cette entité a été dissoute sur décision de son Ministère de tutelle fin 2019.

Un seul Comité de Pilotage s'est tenu en 2019, le 30 janvier.

La convention de financement a été amendée par avenant le 5 mars 2019. Les principales modifications portaient sur les points suivants :

⁶ Les logiciels de gestion de l'état-civil à Madagascar sont des applications payantes, l'UGP a donc fait le choix d'élaborer un logiciel mis à disposition gratuitement des communes.



- ◆ Prorogation de la durée du Projet à février 2020, pour s'aligner sur celle du Programme ASA, elle-même prorogée.
- ◆ Réaménagement budgétaire, notamment pour prendre en compte l'augmentation des moyens de l'UGP compte tenu de la prorogation du Projet.
- ◆ Mise à jour des orientations stratégiques du Projet, définies dans un nouveau cadre logique⁷.

Enfin, il est à signaler que l'évaluation finale du Programme ASA s'est déroulée de mai à octobre 2019, mais que le rapport n'a pas été rendu disponible du fait du résultat jugé insuffisant du travail des consultants.

Sur le plan budgétaire, 1 533 989 euros étaient inscrits au PTBA 2019, et 827 522 ont été engagés, soit un taux d'engagement de 53,9%.

2020

Les deux premiers mois de l'année 2020 ont été essentiellement consacrés à la préparation de la clôture du Projet.

Le dernier Comité de Pilotage du Projet s'est tenu le 21 février 2020

Sur le plan budgétaire, 615 564 euros étaient inscrits au PTBA 2020, et 429 544 ont été engagés, soit un taux d'engagement de 69,8%.

Cadre logique et indicateurs

Il est établi que le cadre logique constitue le document de référence pour tout processus d'évaluation de projet. Dans le cas présent, le cadre logique a légèrement évolué, entre la convention de délégation de fonds entre l'UE et l'AFD et celle entre l'Etat malgache et l'AFD, elle-même amendée par l'avenant n°1 en date du 4 mars 2019. Ces modifications sont significatives des réorientations du Projet, et il est donc important de les mettre en exergue dans le tableau suivant. En revanche, les indicateurs, eux, ont considérablement évolués, attestant d'un changement de cap important. Le tableau page suivante présente cette évolution.

⁷ Les évolutions du cadre logique sont présentées dans le chapitre 2.3



Tableau n° 3 : Evolution du cadre logique

	Convention de délégation de fonds UE - AFD	Convention de financement Etat malgache / AFD	
		Version initiale	Version amendée
Objectif principal	<p><u>Contribuer à une meilleure gestion de sécurisation de la ressource foncière à Madagascar en général et dans les communes d'intervention du programme ASA en particulier.</u></p> <p>Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nombre total des Guichets fonciers fonctionnels augmentés dans les régions Analamanga et Itasy ➤ Nombre total de producteurs sécurisés augmentés dans les régions Analamanga et Itasy 	<p><u>Contribuer à une meilleure gestion de sécurisation de la ressource foncière à Madagascar en général et dans les communes d'intervention du programme ASA en particulier</u></p> <p>Pas d'indicateur</p>	<p><u>Contribuer à une meilleure gestion de sécurisation de la ressource foncière à Madagascar en général et dans les communes d'intervention du programme ASA en particulier</u></p> <p>Pas d'indicateur</p>
OS 1	<p><u>Permettre aux exploitants agricoles de ces communes d'accéder à un foncier agricole dans des conditions de sécurité telles qu'ils intensifieront leur production.</u></p> <p>Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nombre de certificats fonciers émis pour les bénéficiaires du Programme ASA ➤ Nombre de titres fonciers délivrés pour les bénéficiaires du Programme ASA ➤ Superficies totales sécurisées par les certificats fonciers pour les bénéficiaires du Programme ASA ➤ Superficies totales sécurisées par les titres fonciers pour les bénéficiaires du Programme ASA 	<p><u>Apporter des solutions concrètes, pratiques, accessibles et efficaces aux producteurs du programme ASA en matière de sécurité foncière</u></p> <p>Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nombre de bénéficiaires directs de la sécurisation foncière (tous les bénéficiaires des GF) ➤ % des parcelles et des surfaces concernées par un appui du Programme ASA sécurisées par un CF ou un TF et utilisées en mode de faire-valoir direct ➤ Nombre total de CF établis au nom des bénéficiaires des autres composantes du Programme ASA 	<p><u>Apporter des solutions concrètes, pratiques, accessibles et efficaces aux producteurs du programme ASA en matière de sécurité foncière</u></p> <p>Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nombre de bénéficiaires directs ASA de la sécurisation foncière TF et CF (désagrégés par sexe) ➤ Nombre total des CF établi au nom des bénéficiaires des autres composantes d'ASA ➤ Nombre total de CF établis par les GF ➤ Nombre de TF délivrés au nom des bénéficiaires des autres composantes d'ASA



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nombre total de TF établis au nom des bénéficiaires des autres composantes du Programme ASA ➤ % des parcelles et des surfaces concernées par un appui du Programme ASA sécurisées par un CF ou un TF et utilisées en mode de faire-valoir direct ➤ % de parcelles et surfaces sécurisées sur le plan foncier nouvellement affectées à des producteurs appuyés par le Programme ASA 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Superficie totale sécurisée par ARSF (dont CF et TF) ➤ Superficie totale titrée au nom des bénéficiaires d'ASA ➤ Superficie totale certifiée au nom des bénéficiaires d'ASA
OS 2	<p><u>Doter 75 communes rurales de dispositifs de sécurisation des droits fonciers, de gestion du territoire et de fiscalité foncière</u></p> <p>Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nombre de communes équipées de GF fonctionnel ➤ Nombre de communes ayant mis en place un dispositif effectif de recouvrement de la fiscalité foncière ➤ Nombre de communes engagées dans un processus SAC ➤ Nombre de communes disposant d'un SAC ➤ Nombre de communes dotées d'un PLOF initial de qualité et en mesure d'actualiser le PLOF, y compris d'échanger des données du PLOF avec les Circonscriptions foncières. ➤ Nombre de communes dont la pérennisation financière du GF est assurée ➤ Nombre de communes ayant réalisé une délimitation de leur territoire 	<p><u>Mettre en place dans les communes du Programme ASA des dispositifs durables pour la sécurisation des droits fonciers, et pour la gestion de la ressource foncière</u></p> <p>Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nombre de communes équipées d'un GF fonctionnel ➤ Nombre de communes dotées d'un PLOF initial de qualité et en mesure d'actualiser le PLOF, y compris par des échanges avec les circonscriptions foncières ➤ Nombre de communes dont la pérennisation financière du GF est assurée ➤ Nombre de communes ayant réalisé une délimitation de leur territoire ➤ Nombre de communes ayant mis en place un recouvrement effectif de la fiscalité foncière ➤ Nombre de communes ayant mis en place un dispositif de sécurisation des droits secondaires 	<p><u>Mettre en place dans les communes du Programme ASA des dispositifs durables pour la sécurisation des droits fonciers, et pour la gestion de la ressource foncière</u></p> <p>Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nombre de communes équipées d'un GF fonctionnel ➤ Nombre de communes dotées d'un PLOF initial de qualité et en mesure d'actualiser le PLOF, y compris par des échanges avec les circonscriptions foncières ➤ Nombre de communes ayant réalisé une délimitation de leur territoire ➤ Nombre de communes ayant mis en place un dispositif de sécurisation des droits secondaires et/ou un centre d'appui conseil en matière foncière



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nombre de communes ayant mis en place un dispositif permettant la sécurisation foncière des droits secondaires 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nombre de communes engagées dans un processus SAC ➤ Nombre de communes disposant d'un SAC 	
OS 3	<p><u>Contribuer à la poursuite et au renforcement de la réforme foncière malagasy conformément aux orientations qui seront déterminées par la nouvelle Lettre de Politique Foncière en cours d'élaboration</u></p> <p>Indicateurs (provisoires, en attente de définition des axes de la nouvelle LPF) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Liste des nouveaux textes législatifs et réglementaires régissant le foncier ➤ Nombre de thèmes ayant fait l'objet d'un plaidoyer par les organisations de la société civile 	<p><u>Appuyer le MEPATE dans la conduite d'expérimentations en vue d'alimenter le Programme National Foncier et le cadre juridique y afférent</u></p> <p>Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Evolution du nombre de ménages sécurisés sur le plan foncier à Madagascar ➤ Liste des nouveaux textes législatifs et réglementaires régissant le foncier ➤ Nombre de thèmes ayant fait l'objet d'un plaidoyer par les OSC ➤ Nombre de communes ayant mis en place un recouvrement effectif de la fiscalité foncière 	<p><u>Appuyer le MEPATE dans la conduite d'expérimentations en vue d'alimenter le Programme National Foncier et le cadre juridique y afférent</u></p> <p>Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Liste des nouveaux textes législatifs et réglementaires régissant le foncier ➤ Nombre de thèmes ayant fait l'objet d'un plaidoyer par les OSC ➤ Nombre d'expérimentations capitalisées dans le cadre du PNF



La lecture de l'évolution des objectifs et des indicateurs est un élément de compréhension de l'évolution de la logique d'intervention du projet. Le commentaire principal à ce stade concerne le périmètre géographique d'intervention du Projet, établi sur soit 75 communes. Malgré la réduction très significative du nombre de communes susceptibles d'être appuyées en matière de gestion foncière décentralisée (de 75 à 34 finalement avec l'ouverture d'un dernier GF fin 2019 à Mananjara), le périmètre d'intervention n'a pas été modifié.

Par ailleurs, les autres observations suivantes peuvent être formulées :

En ce qui concerne l'Objectif Spécifique 1 : pour ce premier objectif visant la sécurisation foncière des bénéficiaires du Programme ASA, les seules évolutions concernent la rationalisation du choix des indicateurs, qui n'apportent pas d'évolution significative sur le fond.

En ce qui concerne l'Objectif Spécifique 2 :

- L'intitulé figurant dans le premier cadre logique (« Doter 75 communes rurales de dispositifs de sécurisation des droits fonciers, de gestion du territoire et de fiscalité foncière ») a évolué dans les deux suivants. Cet intitulé faisait référence à la dimension transversale du foncier, qui disparaît donc par la suite, ainsi que le nombre de communes concernées.
- Le dernier cadre logique fait disparaître dans les indicateurs toute référence aux questions de fiscalité foncière et d'aménagement du territoire, confirmant l'évolution soulignée ci-dessus.
- Dans ce même cadre logique, la notion de « centre d'appui conseil en matière foncière » fait son apparition, traduisant l'évolution du Projet devant la difficulté d'apporter une réponse concrète en matière de sécurisation foncière dans les zones cadastrées.

En ce qui concerne l'Objectif Spécifique 3 :

- L'intitulé de l'objectif a évolué par rapport au cadre logique initial, pour prendre en compte l'adoption de la nouvelle Lettre de Politique Foncière (LPF) et du Programme National Foncier (PNF) qui en constitue la déclinaison opérationnelle.
- La notion d'expérimentations, qui apparaît dans l'intitulé de l'objectif, fait également figure d'indicateurs (nombre d'expérimentations capitalisées dans le cadre du PNF).
- Alors que l'approche genre était absente des cadres logiques précédents (et des processus de préparation et de mise en œuvre initiale), le dernier cadre logique fait apparaître un indicateur en la matière (nombre de bénéficiaires désagrégé par genre).
- L'indicateur « nombre de ménages sécurisés dans tout Madagascar » présent dans le 2^{ème} cadre logique disparaît dans le dernier, ce qui semble logique compte tenu d'un projet à vocation essentiellement régionale.

Comme indiqué précédemment, le cadre logique est un document de référence d'une évaluation. Il est donc proposé de retenir ici le dernier document comme référence, même si la mise en perspective de l'évolution des cadres logiques devra nécessairement être prise en considération.

Les différents cadres logiques ne comportent pas d'indicateurs chiffrés, ce qui pose problème au moment de l'évaluation de l'atteinte des objectifs. Par contre, le Plan de Suivi Evaluation élaboré par l'UGP en juillet 2017, comporte des indicateurs chiffrés, dont il est proposé qu'ils soient utilisés comme référence pour la présente évaluation. Il est donc important de les rappeler ci-dessous :

Tableau n°4 : Indicateurs du Projet ARSF

Objectifs Spécifiques	Indicateurs	Cible
OS 1 : Apporter des solutions concrètes pratiques, accessibles et effectives aux producteurs du programme ASA en termes d'accès au foncier et sécurisation des droits fonciers	Nombre total des bénéficiaires de la sécurisation foncière établis avec l'appui d'ARSF	25 000
	Nombre d'actes de sécurisation foncière établis avec l'appui d'ARSF	100 850
	Nombre total des CF établis au niveau des GF appuyés par ARSF	86 000
	Nombre total des CF établis au profit des bénéficiaires ASA	12 150
	Nombre total des TF établis au niveau des communes appuyées par ARSF	14 850
	Superficies totales certifiées par les GF	2 970
	Superficies totales certifiées au profit des bénéficiaires du programme ASA	2 430
OS2 : Mettre en place dans les communes d'intervention du programme ASA, des dispositifs durables	Nombre des communes équipées d'un GF fonctionnel	33
	Nombre des communes dotées d'un PLOF validé et fiabilisé	33
	Nombre des communes dotées d'un GF ayant pu faire les échanges avec les services fonciers	33
	Nombre des communes ayant pu mettre en place un dispositif de sécurisation des droits fonciers secondaires	15
	Nombre des communes ayant bénéficié de la FAC	75
	Nombre des projets financé à travers la FAC	75
OS3 : Contribuer à la poursuite et au renforcement de la réforme foncière Malagasy	Evolution positive du nombre de ménages sécurisés sur le plan foncier dans les zones d'intervention d'ARSF	
	Disponibilité d'un plan stratégique de communication du PNF validé	1
	Disponibilité d'un PSE du PNF validé	1
	Loi sur la PPT en phase avec le processus de la réforme adoptée	1
	Loi sur les statuts spécifiques prenant en compte les espaces à gestion communautaire adoptée	1
	Schéma directeur de la modernisation du service foncier	1
	Nombre des thèmes ayant fait l'objet d'un plaidoyer par les OSC	8
	Nombre d'expérimentations capitalisées pour alimenter le PNF et le cadre législatif	1

Il est à noter que l'indicateur relatif au nombre de TF, fixé à 14 850 dans le PSE, a ensuite été réduit à 1 500 dans les rapports d'activité annuels suivants. Le motif de cette évolution particulièrement significative est lié à une anticipation par l'UGP des difficultés liées aux procédures d'immatriculation en vigueur et des fortes contraintes pesant sur l'amélioration de leur efficacité.

3. Analyse des critères d'évaluation

L'évaluation du Projet ARSF sera menée dans le respect des approches méthodologiques rappelées dans les TdR. Globalement, cette évaluation est vouée à fournir les informations suivantes :

- Analyse indépendante de la performance du projet au regard des objectifs initiaux et des activités programmées et réalisées (cadre logique et programmes annuels techniques et financiers) ;
- Les enseignements tirés, les conclusions et les recommandations associées, de manière à améliorer, le cas échéant, les actions futures.

A ce stade de démarrage, l'évaluation s'engage à fournir principalement des éléments de cadrage. Des questions évaluatives ont été proposées à titre indicatif dans les TdR. Ces questions couvrent les critères d'évaluation, à savoir pertinence, efficacité, efficience, impact, durabilité, valeur ajoutée du Projet. Ces propositions sont prises en compte et développées dans le présent chapitre, complétées par les critères de jugement, des indicateurs et des sources des informations, ainsi que des outils de collecte proposés. Ces éléments sont synthétisés dans la matrice de conception de l'évaluation (Cf annexe 2).

3.1 Pertinence

Questions d'Evaluation (QE 1) : Les objectifs du Projet sont-ils cohérents avec le cadre de la politique nationale en matière de sécurisation foncière ? Dans quelle mesure la logique interne initiale du Projet était-elle cohérente ? Le Projet a-t-il été en capacité de s'adapter aux contraintes et aléas divers intervenant en cours de Projet ?

Critères de jugement (CJ 1) : L'action est cohérente avec les politiques nationales (cohérence externe au départ) ; les différents objectifs et activités initiaux sont cohérents (cohérence interne au départ) ; le Projet a su évoluer pour s'adapter aux contraintes et aux besoins intervenant en cours de Projet (pertinence des évolutions du Projet).

Indicateurs :

- 1.1. La cohérence initiale de l'action avec les politiques de l'Etat malgache ;
- 1.2. La cohérence de la logique interne du Projet au départ ;
- 1.3. La pertinence des évolutions du Projet et sa capacité d'adaptation aux aléas.

Sources d'informations :

- Analyse bibliographique (étude de faisabilité, conventions et contrats, compte-rendu des comités de pilotage)
- Entretiens avec les acteurs clés : AFD (agence et siège), DUE, UGP, partenaires institutionnels

3.1.1 Cohérence initiale du Projet avec les politiques publiques

Le Projet s'inscrit clairement dans le cadre de la politique foncière en vigueur à Madagascar, dont les principes ont été définis dans la LPF approuvée en 2005, traduits dans le corpus juridique des différentes lois adoptées entre 2005 et 2008, puis réaffirmés – en partie- dans la 2^{ème} LPF d'août 2015. « En partie », car les modifications apportées à la version initiale suite à un mouvement d'opposition

de l'administration foncière, attestait d'un portage politique devenu plus aléatoire⁸. Les principales évolutions apportées par cette politique foncière portent sur la suppression du principe de présomption de domanialité, et en corollaire sur la création du statut de propriété privée non titrée, dont les procédures de formalisation des droits sont gérées au niveau communal, et basées sur un processus de reconnaissance locale des droits de propriété.

Par ailleurs, l'absence totale de référence à la GFD dans les compétences communales énumérées dans la Loi Organique 2014-018 du 14 août 2014⁹ régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées, pose question quant à la diffusion et à l'acceptation de la politique foncière.

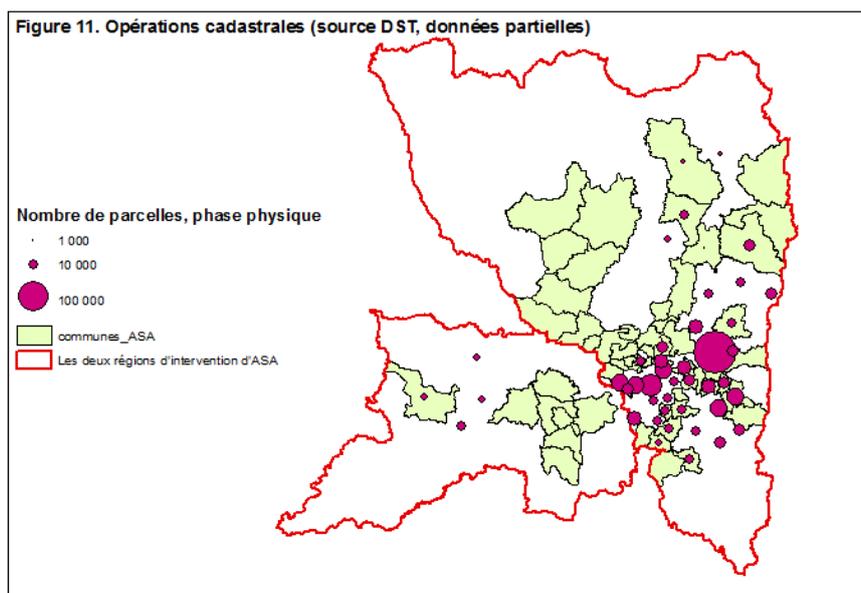
Globalement, le Projet est cohérent avec les politiques publiques en vigueur.

3.1.2 Cohérence de la logique interne du Projet

La logique interne du Projet s'inscrit dans un double ancrage, territorial et national, le premier étant lui-même réparti en un double objectif, l'un à portée générale visant la mise en place des dispositifs de sécurisation foncière dans 75 communes, l'autre plus spécifique concernant la sécurisation foncière des bénéficiaires du Programme ASA. Les activités prévues sont tout à fait cohérentes avec cette logique, cohérence par ailleurs renforcée par la dimension institutionnelle traduite par le recours aux dispositifs existants (FDL, INDDL, DGSF, OF), confortés ainsi dans leurs missions, plutôt que par l'intervention d'opérateurs extérieurs.

Si cette logique interne semble cohérente, elle comporte cependant un élément problématique, portant sur le périmètre du Projet et le résultat y afférent tel qu'exprimé dans la convention de financement entre l'AFD et l'Etat malgache : « dispositif de sécurisation foncière et d'accès au foncier mis en place dans les 75 communes du Projet ». En effet, la phase d'instruction du Projet a mis en exergue les fortes incertitudes qui pesaient sur la possibilité d'appuyer l'ouverture de nouveaux GF dans toutes les communes, liées à la présence d'opérations cadastrales, dont l'existence était connue, sinon le périmètre précis, comme en atteste la carte ci-dessous :

Carte n° 3 : Cartographie des opérations cadastrales



⁸ Cf. Encadré n°1, p. 20

⁹ Loi 2014-018, Chapitre III, Section 3, Des compétences des communes

Source : Etude de faisabilité du Projet ARSF, octobre 2014, p. 23

Un projet de loi relatif à la propriété privée titrée, prévoyant la clôture des opérations cadastrales non abouties, et parallèlement le reversement des parcelles au stade de la phase physique de la procédure dans la PPNT, était en effet déjà prêt mi-2013. Mais sa non adoption deux ans plus tard, et le contexte d'opposition marquée de l'administration foncière à la GFD ayant entraîné la relecture de la LPF n°2, auraient dû constituer des signaux d'alerte sur le périmètre effectif du Projet ARSF.

Cela n'a pas été le cas, et on peut donc considérer que l'importance du risque liée à l'existence des zones cadastrées a été sous-évaluée au départ, non pas pendant la phase de faisabilité du Projet, mais pendant la phase finale de l'instruction et de contractualisation du Projet.

Sur un autre point, il est important de noter que, dès la phase de faisabilité, l'ancrage institutionnel du Projet a été mis en avant, et a été implémenté de façon effective. Cet ancrage s'est concrétisé dans les éléments suivants :

- Les services du Ministère en charge du foncier ont été responsabilisés sur la conduite des activités qui relèvent de leurs compétences : élaboration des PLOF par la DTT, préparation des textes juridiques par la CRTF, mission d'appui-conseil auprès des GF par les Bureaux Spécialisés des circonscriptions foncières, préparation et mise en œuvre des expérimentations concernent les opérations cadastrales par la DGSF, etc.
- Les institutions en charge de l'appui aux communes ont également été associées à la mise en œuvre du Projet, dans le cadre de Protocoles d'accord : l'INDDL a été chargé de tous les aspects relatifs à la formation des agents et des élus communaux (ce qui a nécessité la révision des curricula de formation), et le FDL s'est vu confier toutes les activités d'appui aux communes (renforcement de capacités, équipement) hors formation liée à la GFD.

Ces activités auraient pu être confiées à des prestataires extérieurs, comme cela a été souvent le cas dans les précédents projets. De même, le positionnement physique de l'UGP au sein des services de l'administration foncière affirme la volonté initiale d'une approche partenariale. Cet ancrage institutionnel est un élément fort de cohérence d'un projet visant justement à avoir un impact sur les processus et dispositifs institutionnels.

En conclusion sur ce point, la logique interne initiale du Projet est cohérente, à l'exception de la détermination du périmètre d'intervention (et sa prise en compte dans l'OS 2), point qui aura des conséquences importantes sur la conduite ultérieure du Projet.

3.1.3 Pertinence des évolutions du Projet

Le Projet s'est recentré progressivement sur les questions de sécurisation foncière, et a abandonné ou marginalisé les domaines transversaux du foncier (fiscalité foncière et aménagement du territoire), dimension transversale qui figurait dans les objectifs initiaux du Projet (OS2).

Cette évolution s'est traduite en particulier par l'arrêt des opérations combinées dès 2018, au profit des Opérations Groupées de Reconnaissance Foncière (OGRF) au motif que « les opérations combinées (OC) entamées en 2017, ont demandé beaucoup de temps et un budget plus conséquent. De plus, les OC ont été initiées pour des fins fiscales ; les communes n'exploitent pas jusqu'au bout cette finalité, alors que l'objectif étant d'aider les communes à améliorer leurs recettes fiscales à travers la mise en place d'une base données fiables et manipulables pour le recouvrement fiscal »¹⁰. Ces motifs semblent contestables : d'une part le Projet n'a pas consommé tous les crédits disponibles,

¹⁰ UGP, Rapport d'activités 2018, p. 23

et il n'y avait donc pas de « tension » financière (le taux d'engagement par rapport aux crédits disponibles a été en 2018 de 60%) ; d'autre part, estimer dès début 2018 le manque d'intérêt des communes par rapport à la fiscalité foncière semblait très prématuré, et a été ensuite démenti puisque sur les 8 projets financés par la FAC en 2019, 5 concernaient le recensement parcellaire, preuve d'un intérêt manifeste des communes sur ce sujet (intérêt d'ailleurs confirmé lors des missions de terrain effectuées dans le cadre de cette évaluation). Surtout, cette évolution paraît en contradiction avec les objectifs du Projet et ses indicateurs (nombre de communes dont la pérennisation financière du GF est assurée ; nombre de communes ayant mis en place un recouvrement effectif de la fiscalité foncière). Il est avéré que la pérennisation financière des GF nécessite le renforcement des ressources propres des communes, dont la fiscalité foncière constitue le potentiel sans aucun doute le plus important.

Dans le même ordre d'idée, l'abandon des interventions en faveur de l'aménagement du territoire au motif l'annulation de l'arrêté n°24731-2014 imposant l'existence d'un SAC préalablement à la délivrance des CF, interpelle également. Le thème de l'aménagement du territoire communal préexistait avant la parution de l'arrêté, puisqu'il était identifié dès la phase de faisabilité comme un axe majeur, et traduit dans le cadre logique de la convention UE / AFD par l'OS 2 : « Doter 75 communes rurales de dispositifs de sécurisation des droits fonciers, de gestion du territoire et de fiscalité foncière ».

Ces évolutions semblent donc contestables au regard des objectifs initiaux du Projet.

La pertinence des dispositifs FAC et DAC pose également question :

- ◆ La FAC a financé des appuis à l'état-civil uniquement dans les communes sans GF (sauf 2 communes en dernière année avec GF), alors que le sujet de l'appui à l'état-civil était intervenu au stade de la faisabilité pour favoriser l'obtention de documents d'identité justement nécessaires pour les demandeurs de CF.
- ◆ Le DAC, tel que proposé dans la note de concept de février 2017, reposait sur un processus complexe visant à favoriser l'expression des besoins des ménages, notamment par rapport au processus de sélection et à la mise en œuvre des projets financés par la FAC. Ce qui s'apparentait donc à un processus de budget participatif. Or, les projets susceptibles d'être financés par la FAC relevaient davantage d'une approche institutionnelle au niveau communal. Quelle était la pertinence de mobiliser la population pour choisir entre financer des équipements informatiques pour le service d'état-civil, élaborer un SAC ou faire un recensement parcellaire ? Au final, le DAC n'a concerné que les communes disposant de GF et utilisé essentiellement pour la mise en œuvre des OGRF.
- ◆ En dernière année de Projet, la FAC a financé sur les reliquats de crédits disponibles 8 projets, dont l'opportunité semble plus répondre à une logique comptable qu'à un appui structuré, s'inscrivant dans un processus accompagné sur la durée.

Il est rappelé que l'évaluation à mi-parcours préconisait la suppression pure et simple de la FAC, et la réallocation des fonds à d'autres activités, en particulier les OC. Cette recommandation n'a été prise en compte que partiellement, aboutissant à un manque de cohérence du processus sur ce dispositif.

Le maintien de la FAC, donc d'un affichage d'intervention potentielle sur 75 communes, paraît également lié à la détermination du périmètre initial du Projet sur ces mêmes communes, et donc en constituer une des conséquences négatives.

Au final, l'évolution de la cohérence globale du Projet paraît altérée par l'abandon de ses dimensions fiscale et aménagement, et par le dispositif de FAC au contenu et au calendrier discutables.

3.2 Efficacité

QE 2 : Dans quelle mesure les objectifs du Projet ont-ils été atteints ? Quels en ont été les facteurs positifs ou négatifs ?

CJ 2 : Le degré d'atteinte des objectifs du Projet.

Indicateurs :

- 2.1. La délivrance de documents de propriété (certificats et titres fonciers) au bénéfice de la population dans les communes concernées par le Projet
- 2.2. La sécurisation foncière des bénéficiaires du Programme ASA (nombre de certificats et titres fonciers)
- 2.3. Le nombre de communes équipées de guichets fonciers fonctionnels
- 2.4. Le nombre de communes ayant mis en place un système de recouvrement de la fiscalité foncière
- 2.5. Le nombre de communes ayant mis en place un système de sécurisation des droits secondaires et/ou un centre d'appui conseil ;
- 2.6. L'achèvement et l'amélioration du cadre juridique de la réforme foncière ;
- 2.7 La réalisation d'opérations expérimentales de sécurisation foncière par les services fonciers de l'Etat et leur capitalisation.

Sources d'informations :

- Analyse bibliographique (rapports d'activité)
- Entretiens avec les acteurs clés : UGP, partenaires institutionnels
- Enquête de terrain

3.2.1 Délivrance de documents de propriété

	Cible fixés dans le PSE	Résultats atteints
TF	14 850 ¹¹	1 069
CF	86 000	99 908 ¹²

Commentaires sur les CF

Le dépassement des objectifs initiaux est remarquable, dans un contexte où le Projet n'a été en mesure d'intervenir que sur une partie du périmètre fixé initialement. Ce résultat est lié à la mise en place de procédures de sécurisation massive, d'abord les OC en exploitant la méthodologie élaborée par la CC-RF et expérimentée dans le cadre du Programme de Gouvernance et de Développement

¹¹ Ce chiffre a ensuite été revu à la baisse dans le cadre du PSE, à hauteur de 1 500 TF.

¹² Dont 31 290 issus des OC, 66 813 des OGRF, et 1803 suite à la clôture de l'opération cadastrale d'Ampanatokana



Institutionnel (PGDI) de la Banque Mondiale, puis les OGRF implémentée sur la base d'une méthodologie produite en interne par l'UGP.

Il est à noter que le Projet a pu obtenir – tardivement- la clôture de l'opération cadastrale sur la commune d'Ampanotokana, permettant d'engager un processus de certification foncière sur les parcelles non jugées, aboutissant à la délivrance de 1 803 CF.

Le processus mis en œuvre s'est appuyé sur une participation active et utile des services de la DGSF, et plus particulièrement de la DAGFD, mobilisés pour les activités de formation et de sensibilisation, et les opérations de contrôle qualité.

Néanmoins, on peut relever quelques contraintes impactant ce résultat :

- ◆ Processus d'élaboration et de fiabilisation des PLOF se heurtant à des problèmes internes au niveau de la DETT, retardant nettement la mise à disposition des PLOF validés au niveau des communes, et par voie de conséquence l'instruction des CF.
- ◆ Fiabilité du logiciel PLOF : le logiciel PLOF (ou Fi-PLOF selon les communes) est un SIG croisant un fonds de plan cartographique alimenté de couches d'informations vectorielles d'une part, et une base de données numériques d'autre part, et enrichi d'une application d'instruction des demandes de CF. Ce logiciel, créé en 2006, a connu différentes évolutions, mais qui ont toutes rencontrées des difficultés liées au passage d'un traitement au cas par cas à un traitement plus « industriel » lié aux OC et OGRF. Ces difficultés techniques ont entraîné des bugs qui ont ralenti le processus d'instruction des CF. Ainsi, il apparaît que de nombreuses demandes de CF n'ont pas été finalisées à la fin du Projet, posant à terme un problème de satisfaction des attentes des usagers qui ont payé tout ou partie des frais demandés.

Au total, il y a eu 14 336 titulaires de CF (soit environ 7 CF délivrés par bénéficiaire), dont 4 049 femmes, soit un taux de 28%, ce qui semble satisfaisant et supérieur aux chiffres généralement constatés au niveau national (autour de 10% selon les données de l'Observatoire du Foncier datant de 2017).

Commentaires sur les TF

L'indicateur fixé dans le PSE en matière de délivrance de TF était fixé à 14 850, puis a été singulièrement diminué à 1 500 TF dans les rapports d'activité suivants, ce dernier chiffre ciblant spécifiquement les bénéficiaires d'ASA. Cette diminution a été dictée par la prise de conscience de la difficulté d'obtenir des résultats significatifs en matière d'immatriculation foncière, ce qui est symptomatique d'une capacité de réponse très limitée aux demandes massives de sécurisation foncière par l'immatriculation foncière. Au total, le Projet a abouti à la délivrance de 1 069 TF, ce qui est particulièrement faible au regard de l'objectif initial et même en dessous de l'objectif réévalué.

Ce volet du Projet a été conduit dans le cadre d'un chantier expérimental d'achèvement des opérations cadastrales et dans la mise en œuvre des procédures ODOC (Opérations domaniales concertées), conduits en appui des services de la DGSF qui ont piloté l'ensemble du processus, et sont donc garants des résultats obtenus.

Les résultats obtenus par le Projet en matière de sécurisation foncière doivent donc être considérés de façon différenciée : ils sont excellents pour ce qui concerne le processus de certification foncière à l'exception des situations de demandes de CF non finalisées ; extrêmement faibles pour ce qui concerne l'immatriculation foncière. Ces résultats confirment la plus grande aptitude de la certification foncière à répondre aux besoins des populations rurales demandeuses de procédures de proximité, simplifiées et accessibles financièrement.

3.2.2 Sécurisation foncière des bénéficiaires du Programme ASA

	Cible fixés dans le PSE	Résultats atteints
TF	14 850 (chiffre global n'identifiant pas spécifiquement les bénéficiaires d'ASA)	578
CF	12 150	6 432
Total de parcelles sécurisées	27 000	7 010

Au total, 7 010 parcelles appartenant à des bénéficiaires d'ASA ont été sécurisées. Ce chiffre est inférieur à l'objectif fixé initialement. Cependant, il doit être mis en regard du nombre total de bénéficiaires du Programme ASA : 20 093. Il aurait été utile d'avoir le nombre de bénéficiaires d'ASA dont des parcelles ont été sécurisées, et pas simplement le nombre de parcelles sécurisées, afin de mesurer l'impact réel de la sécurisation foncière pour les bénéficiaires d'ASA.

L'importance des zones cadastrées dans les communes d'intervention du Programme ASA, et les difficultés de résolution des situations foncières dans ce contexte, expliquent ce résultat mitigé.

L'objectif fixé concernant le nombre de TF paraît sans aucun doute, a posteriori, très optimiste sur la capacité du système d'immatriculation foncière à répondre massivement à la demande d'immatriculation foncière.

Compte tenu de ces éléments, le résultat atteint par le Projet en matière de sécurisation foncière pour des bénéficiaires d'ASA est correct, même s'il est inférieur aux objectifs initiaux qui paraissaient très ambitieux.

3.2.3 Nombre de communes équipées de guichets fonciers fonctionnels

	Cible fixés dans le PSE	Résultats atteints
GF opérationnels	33	34 ¹³

L'indicateur fixé en la matière a été précisé dans le PSE, validé en 2017, donc prenant en compte le périmètre réel de la PPNT. Sur les 34 communes, 21 disposaient déjà de GF, et 12 n'en avaient pas.

La mission d'évaluation, sur la base d'un échantillonnage de communes¹⁴, a permis de constater les points suivants :

- ◆ Les GF sont effectivement fonctionnels et assurent les missions qui leur sont dévolues, en poursuivant après la fin du Projet leur travail d'instruction des CF.
- ◆ L'appui fourni par l'UGP, que ce soit au travers des visites régulières de ses animateurs fonciers (environ 2 par mois) ou de la mise à disposition des facilitateurs, a été efficace et apprécié des équipes communales.

¹³ Un 34^{ème} GF a pu être créé en fin de Projet à Mananjara, suite au constat d'un périmètre de PPNT suffisant

¹⁴ Le consultant s'est rendu dans 10 communes dotées de GF



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

- ◆ Les AGF sont bien formés, on peut d'ailleurs noter que, dans la plupart des anciens GF, les agents sont restés en poste depuis le début, disposent aujourd'hui de très fortes compétences et constituent des personnes ressources pour l'équipe communale. La mission confiée à l'INDDL peut être considérée à ce titre comme une réussite.
- ◆ Les procédures courantes sont globalement respectées, sauf quelques cas constatés mais non réhibitoires, ou relevant de mauvaise gouvernance (cas isolé du GF d'Ampanotokana).
- ◆ Par contre, de nombreux dossiers de CF instruits dans le cadre des opérations de sécurisation massives montrent des problèmes de légalité liés en particulier aux raisons suivantes : imprécisions de la localisation des parcelles sur le PLOF, polygones des parcelles incomplets, erreurs sur les noms des titulaires ou sur les numéros de CF. Il n'a pas été possible de chiffrer le nombre de dossiers concernés, mais le nombre paraît suffisamment important pour être signalé.
- ◆ De façon apparemment contradictoire, le délai d'instruction des CF constaté selon les procédures courantes est moins long (6 mois) que celui concernant les opérations de sécurisation massive (un an environ). Il n'a cependant pas été jugé réhibitoire selon les quelques bénéficiaires rencontrés lors de l'étude. Ceci s'explique par l'externalisation des procédures OC et OGRF, confiées à des techniciens recrutés à cet effet et intervenant sur toutes les communes, aux divers délais de déplacement et de transfert de dossiers, ainsi qu'au contrôle effectué par la DAGFD.
- ◆ La qualité du matériel fourni dans le cadre du Projet est aléatoire. Celui qui a été acquis directement par les communes dans le cadre de la dotation du FDL est souvent de qualité médiocre, à quelques exceptions (dépendant de la forte implication du maire constaté dans plusieurs communes). L'accompagnement des communes par le FDL n'a sans aucun doute pas été suffisamment important. Le matériel acquis par le Projet est de meilleure qualité et répond aux spécifications techniques requises pour l'activité du GF. Les situations de matériels de mauvaise qualité nuisent cependant gravement au fonctionnement des GF (capacité disque dur insuffisante par exemple).
- ◆ De la même manière, les bâtiments construits pour héberger les GF sont de qualité diverse, dont le niveau dépend le plus souvent de la gouvernance locale. L'implication du FDL dans le renforcement de compétence en matière de maîtrise d'ouvrage communale paraît à ce titre sujette à caution.
- ◆ Comme noté dans le chapitre précédent, les dysfonctionnements constatés du logiciel Fi-PLOF restent une contrainte importante pour les GF.
- ◆ La mise à disposition tardive des PLOF fiabilisés a pu également impacter le bon fonctionnement des GF, et constituent toujours un élément d'incertitude pour la délivrance de CF, compte tenu à la fois de l'incomplétude des informations sur les TF et de la précision aléatoire des fonds de plans cartographiques, pouvant entraîner des erreurs de limites de parcelles.
- ◆ De nombreux dossiers de demandes de CF n'ont pas été finalisés, du fait notamment que les OGRF ont été conduits jusqu'à la fin du Projet, et que les communes n'ont pas toujours été en mesure d'apporter les justificatifs comptables pour enclencher les derniers transferts financiers qui auraient permis l'apurement de ces dossiers en instance. Cette situation est préjudiciable pour les demandeurs (qui ont payé une partie des coûts) et pour l'image de la commune et au-delà pour la GFD.

En conclusion sur ce point, le Projet a atteint son objectif de créer des GF dans toutes les communes disposant d'un potentiel de PPNT suffisant, et ces GF sont en mesure de fonctionner normalement,



malgré quelques difficultés dont l'ampleur dépend en partie de la qualité de la gouvernance locale. Des difficultés sont cependant à noter concernant les dossiers irréguliers ou non achevés en fin de projet.

3.2.4 Nombre de communes ayant mis en place un système de recouvrement de la fiscalité foncière

La question de la fiscalité foncière était partie intégrante du projet dans la phase d'instruction, traduite dans le cadre logique de la convention UE-AFD (OS2 : Doter 75 communes rurales de dispositifs de sécurisation des droits fonciers, de gestion du territoire et de fiscalité foncière). Or, cet objectif a peu à peu été abandonné en cours de Projet (arrêt des OC, Cf chapitre 3.1.3). Il est cependant à noter que l'UGP a financé l'élaboration d'une nouvelle application pour la fiscalité foncière, qui est intervenue en fin de Projet, mais que les communes enquêtées n'utilisent pas faute de maîtrise suffisante de l'outil.

Cette évolution paraît très dommageable, et le motif de l'absence de volonté des élus locaux au regard des prochaines échéances électorales est peu recevable, et est en contradiction avec l'intérêt qu'ils ont manifesté lors des enquêtes de terrain.

L'abandon regrettable de cet indicateur est le reflet d'un recentrage du Projet sur la sécurisation foncière au détriment d'une approche transversale du foncier.

3.2.5 Nombre de communes ayant mis en place un système de sécurisation des droits secondaires et/ou un centre d'appui conseil

Dans le cadre des missions de terrain, il apparaît qu'aucune commune n'a mis en place un système de sécurisation des droits secondaires. Pourtant, la CC-RF a élaboré des documents types de contrats, expérimentés notamment dans le cadre du Projet AD2M, qui auraient pu être repris et adaptés¹⁵. Cette thématique ne semble d'ailleurs pas être ressentie comme étant d'importance par les acteurs locaux.

Par ailleurs, les communes sans GF se sont vu proposer de bénéficier de formation pour la mise en place d'un centre d'appui-conseil. Ces dispositifs ne paraissent pas opérationnels dans les communes visitées, du fait de leur mise en place intervenant en toute fin de projet, ce qui n'a pas permis de les accompagner sur la durée. L'absence de réponses opérationnelles et accessibles susceptibles d'être apportées dans ces communes majoritairement cadastrées limite l'intérêt d'un tel dispositif, qui semble davantage répondre à un souci de l'UGP d'afficher des activités en matière de sécurisation foncière sur l'ensemble du périmètre du Projet.

Aussi, les résultats des activités conduites relevant de cet indicateur sont négligeables.

3.2.6 Achèvement et amélioration du cadre juridique de la réforme foncière

Cet indicateur doit être analysé sous trois angles :

¹⁵ Une visite d'échanges a même été organisée par l'UGP dans le Menabe



- ◆ Activités du Projet concernant la préparation des textes de loi afférant au cadre juridique de la réforme foncière : le Projet a participé effectivement à l'élaboration de deux textes de loi par l'appui aux travaux du Comité de Révision des Textes Fonciers :
 - ✓ Le projet de loi sur la PPT,
 - ✓ Le projet de loi sur les aires à statut spécifique.
- Il est à noter qu'un 3^{ème} projet de loi, portant sur la PPNT en révision de la Loi 2006-031, a également été préparé portant la durée d'exécution du Projet, sans que cette activité puisse être mise au crédit du Projet, qui n'a d'ailleurs jamais eu communication du document.
- ◆ Achèvement du cadre juridique : le Projet n'a pas contribué à l'achèvement du cadre juridique, dans la mesure où un seul texte de loi a été voté, pour être ensuite rejeté par la Haute Cour Constitutionnelle. Le 2ème projet de loi n'a pas été présenté aux autorités. La DDPF annonce cependant que l'ensemble de ces projets de textes est à nouveau engagé dans le processus d'approbation.
 - ◆ Amélioration du cadre juridique : outre le fait qu'aucun de ces projets de textes n'ait été *in fine* approuvé, leur contenu n'apportait pas réellement d'amélioration au cadre juridique de la réforme foncière, et pouvait même marquer un retour en arrière par rapport aux principes définis dans la LPF fondatrice de 2005. Plus spécifiquement et au regard des objectifs du Projet ARSF, le projet de loi sur la PPT ne prévoyait pas la clôture des opérations cadastrales, contrairement à un projet précédent qui avait constitué l'hypothèse de travail sur laquelle le Projet ARSF avait été bâti.

Au total, cet indicateur n'est pas vérifié. La responsabilité n'en incombe pas à l'UGP, qui a mis en place les moyens nécessaires, mais témoigne d'un portage politique et technocratique aléatoire de la réforme foncière, comme évoqué précédemment. Néanmoins, dans ce contexte, l'absence de retour en arrière sur les principes initiaux de la réforme foncière et plus particulièrement sur la gestion foncière décentralisée, peut-être considérée comme un point à mettre à l'actif du Projet, grâce à un esprit de concertation permanent permettant de valoriser les éléments les plus progressistes de l'administration foncière.

3.2.7 Réalisation et capitalisation d'opérations expérimentales de sécurisation foncière

La question des opérations cadastrales est restée centrale dans la mise en œuvre du Projet. Le traitement de cette question a fait l'objet d'une grande attention de l'UGP, qui a su développer des échanges avec l'administration foncière, matérialisés par la création du Comité de Réflexion et de Coordination. Ce CRCO s'est réuni à de multiples reprises pour élaborer une méthodologie d'achèvement des opérations cadastrales, permettant de réduire à 6 mois son délai d'exécution et réduisant son coût payé par l'utilisateur. Cette méthodologie a été expérimentée sur la commune d'Ambongamarina. Le résultat final de cette opération reste très modeste, puisque seulement 130 TF ont pu être délivrés, et quasi uniquement pour des bénéficiaires du Projet ASA (il y a eu seulement 6 demandes de non bénéficiaires d'ASA), qui prenait en charge une part importante des coûts demandés aux usagers (140 000 ariary sur les 170 000 ariary du coût total). Le délai de la procédure est par ailleurs d'environ 2 ans.

Le Projet a pu également conduire une opération de sécurisation foncière dans le cadre de la clôture d'une opération cadastrale, sur la commune d'Ampanotokana, décidée par l'Arrêté n°28639/2018-MATSF du 19 novembre 2018. Cet arrêté a été pris suite à un intense lobbying en interne de l'UGP,



relayé par l'AFD et la DUE. On peut regretter qu'il arrive tardivement. L'OGRF engagée sur le périmètre de l'ex-opération cadastrale a permis la délivrance de 1803 CF.

Ces deux expérimentations ont été capitalisées par l'OATF, et restitué lors d'un atelier qui s'est tenu en décembre 2019.

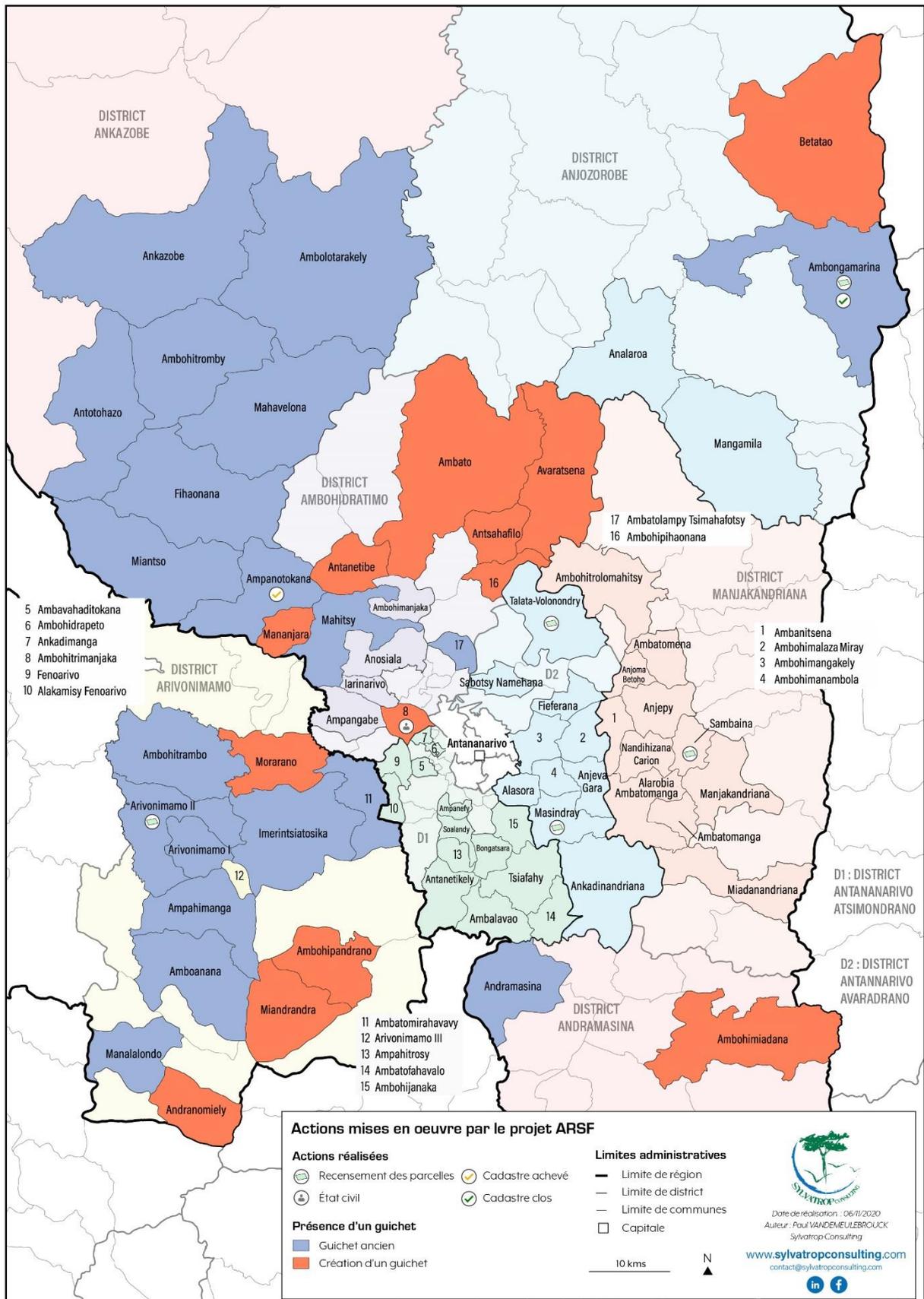
Par ailleurs, le Projet a travaillé sur une nouvelle méthodologie d'élaboration des PLOF, devant garantir leur fiabilité, méthodologie élaborée et mise en œuvre par la DGSF. Au final, ce processus a abouti aux constats suivants : le service concerné de la DGSF n'a pas été en mesure de produire les PLOF selon le calendrier initial, générant des retards importants pour les activités du Projet ; les PLOF produits, même s'ils marquent incontestablement un progrès par rapport aux PLOFS établis selon les méthodes précédentes, ne sont pas totalement fiables, du fait de l'incapacité de disposer d'une information exhaustive (plans muets et disparus). Cet élément a amené la DGSF à exiger l'avis de ses services avant la délivrance de chaque CF, générant là-aussi des retards importants.

Dans un contexte où la plupart des projets limite leurs interactions avec l'administration foncière, laissant ainsi de côté tout un pan du territoire malgache couvert par des périmètres cadastraux, la conduite de ces expérimentations constitue un acquis indiscutable du Projet, dont les conclusions mettent en évidence l'intérêt, l'efficacité et la plus grande accessibilité de la clôture des opérations cadastrales. Ces résultats devraient permettre d'alimenter le débat et de tirer les conclusions qui s'imposent en faveur des procédures décentralisées, à partir de données quantifiées et qualifiées indiscutables. Le sujet des PLOF reste non complètement résolu, et devrait le rester tant qu'il est exigé une information complètement fiable dans un cadre où cela est impossible.

3.2.8 Synthèse des activités du Projet

La carte ci-dessous localise les activités du Projet au niveau communal. Cette carte permet de visualiser que le Projet est intervenu dans les faits sur moins de la moitié des communes prévues dans le périmètre initial.

Carte n° 4 : Synthèse des activités du Projet





3.3 Efficience

QE 3 : Les moyens mobilisés par le Projet l'ont-ils été de manière rationnelle pour l'obtention des résultats attendus ? Le rythme de mise en œuvre a-t-il été cohérent ? Les résultats atteints auraient-ils pu être obtenus par d'autres moyens, à un coût moins élevé et dans les mêmes délais ?

CJ 3 : Le projet a mobilisé de façon optimale les moyens disponibles.

Indicateurs :

- 3.1. Le niveau de consommation des moyens disponibles au regard des résultats atteints ;
- 3.2. Le rythme de décaissement.

Sources d'informations :

- Analyse bibliographique (rapports d'activité de l'UGP)
- Entretiens avec l'UGP (Coordonnateur, RAF), AFD

3.3.1 Niveau de consommation des moyens disponibles au regard des résultats atteints

Il convient tout d'abord de souligner que le Projet ARSF est de dimension financière relativement modeste, destiné à constituer initialement une composante d'un projet plus vaste.

Le tableau ci-après porte sur la consommation financière du Projet par composante.



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

Tableau n° 5 : Bilan financier du Projet ARSF

Codes de rubrique	Budget par rubrique	2016		2017		2018		2019		2020		Total		
		Prévu	Engagé	Prévu	Engagé	Prévu	Engagé	Prévu	Engagé	Prévu	Engagé	Prévu	Engagé	%
Composante 1 : Appui aux GF communaux et à la sécurisation foncière des producteurs		363 761	211 161	1 037 702	400 489	970 978	544 543	839 762	526 712	301 214	182 323	2 240 230	1 865 228	83,3
1.1	Equipements matériels des GF à renforcer ou à crée	251 115	125 817	308 557	4 836	240 319	239 132	37 263	16 528	0	0	500 000	386 313	77,3
1.2	Formation Responsables communaux, ABS et AGF	28 000	27 890	69 130	19 695	77 636	42 511	37 401	15 592	0	0	160 000	105 688	66,1
1.3	Facilité d'Intervention pour la sécurisation foncière	1 429	986	553 964	168 257	553 856	191 943	595 371	448 137	189 131	69 843	1 055 000	879 166	83,3
1.4	Appui à la réalisation des PLOFS	30 759	28 354	56 448	39 307	40 542	12 331	37 674	23 440	0	0	135 000	103 432	76,6
1.5	Appui la planification communale	0	12 318	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12 318	/
1.6	Fonctionnement UGP	52 47	15 796	49 603	180 711	58 626	58 626	132 054	23 014	112 083	112 480	390 230	390 627	100,1
Composante 2 : Appui à la Réforme foncière et ses Institutions		199 018	86 739	332 940	143 474	443 266	297 007	382 852	231 054	79 014	79 014	925 000	837 288	90,5
2.1	Appui à la CCRF y compris appui au CRTF	87 143	28 586	150 025	66 870	140 202	112 501	61 222	62 040	0	0	270 000	269 997	100,0
2.2	Appui à l'Observatoire du Foncier	9 174	4 123	16 091	10 377	16 974	10 605	15 789	7 824	0	0	45 000	32 929	73,2
2.3	Appui aux services fonciers	21 440	24 702	58 826	16 608	161 987	63 585	197 047	82 659	79 014	79 014	270 000	266 568	98,7
2.4	Appui à la SIF	44 189	28 328	63 861	39 207	42 971	36 306	33 583	34 021	0	0	150 000	137 862	91,9
2.5	Appui à l'émergence des collectifs des Maires	10 971	0	14 800	3 564	22 315	21 473	14 947	15 040	0	0	40 000	40 077	100,2
2.6	Etudes et capitalisation sur la réforme foncière	21 840	1 000	29 337	6 848	58 817	52 538	60 263	29 469	0	0	150 000	89 855	59,9
Composante 3 : Suivi et coordination		90 389	100 007	179 741	226 638	166 852	108 485	311 375	69 757	235 336	168 208	834 770	673 095	80,6
3.1	UGP (salaires et équipement)	72 632	81 461	128 241	142 461	67 001	67 001	151 862	69 757	128 58	128 549	445 977	489 229	109,7
3.2	Assistance technique internationale	9 497	10 100	21 500	56 616	20 100	20 100	46 219	8 055	38 922	38 565	133 793	133 436	99,7
3.3	Audits et évaluations	12 500	0	7 143	8 406	49 322	13 493	77 816	9 994	67 827	1095	100 000	32 988	33,0
3.4	Communication			22 857	14 752	28 996	4 415	35 478	25 243	0	0	55 000	44 410	80,7
3.5	Imprévus	0	8 446	0	4 402	1 433	3 475	0	0,00	0	0	100 000	16 323	16,3
Total		653 168	397 906	1 550 384	770 604	1 581 096	950 034	1 533 989	827 522	615 564	429 544	4 000 000	3 375 610	84,4



Les commentaires suivants peuvent être formulés :

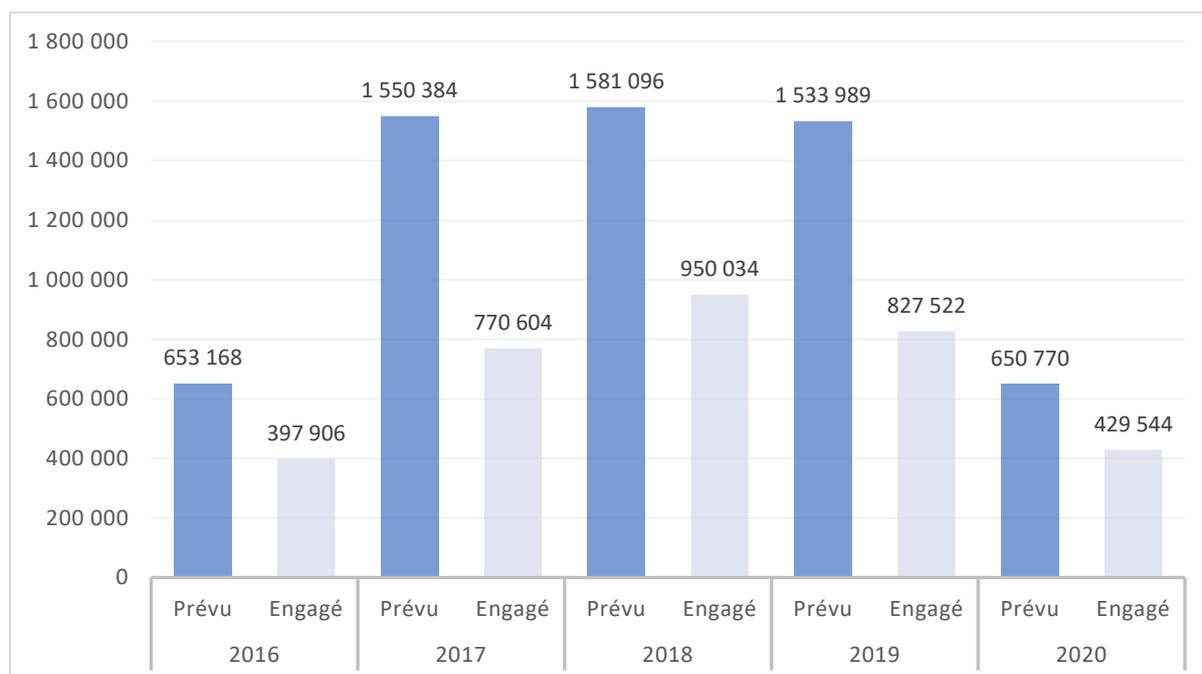
- Le taux de consommation globale (84,4%) et par composante peut être estimé comme satisfaisant, au regard des résultats atteints, en particulier en matière de sécurisation foncière.
- La comparaison par rapport aux résultats d'autres projets est impossible, compte tenu des approches différentes, des acquis en début de projet (et donc des inputs à mobiliser) peu comparables d'un contexte à l'autre, et de la difficulté d'obtenir des éléments chiffrés précis des autres projets.
- Néanmoins, on peut estimer que l'approche privilégiée par l'UGP est économe des moyens financiers, en s'appuyant largement sur les dispositifs institutionnels en vigueur et en conduisant une grande partie des activités en régie, grâce à la mobilisation de compétences incontestables en matière de sécurisation foncière.
- L'efficacité du dispositif FAC n'est pas avérée. Sa mise en place est intervenue tardivement, l'évaluation à mi-parcours a préconisé sa suppression – avec raison selon le consultant –, et au final l'intérêt du dispositif paraît nul et illisible au regard des activités engagées. Un affichage plus simple dans le budget « appui aux opérations de sécurisation foncière collective » d'un côté, « appui aux services d'état-civil » de l'autre, aurait permis de gagner en visibilité, alors que le financement de projets en dernière année n'apporte rien à la cohérence d'ensemble, outre que son efficacité et son impact paraissent très faibles.
- A ce titre, le coût global de mise en œuvre du Projet (composante 3 + chapitre 1.6 fonctionnement de l'UGP), correspondant à 1,06 Meuros soit 31,5% du budget effectivement engagé, paraît élevé au regard des standards généralement admis en la matière, mais se justifie par l'approche « régie » privilégiée par l'UGP.
- Il est cependant à noter que le budget alloué au services fonciers a doublé par rapport au budget initial (de 130 000 à 270 000 euros), ce qui peut poser question par rapport aux résultats du Projet sur ce qui relevait de l'administration foncière, et à la faible volonté manifestée au sujet des opérations cadastrales et la possibilité d'ouvrir ces périmètres à la GFD. On peut penser que cette augmentation est « le fruit à payer » d'une intégration de l'UGP au sein de l'administration foncière.
- L'efficacité de la mobilisation de l'expertise internationale est difficile à évaluer, dans la mesure où elle n'est pas visible, et n'est mentionnée dans aucun rapport annuel d'activités, alors même qu'au moins un volume de 100 h/j a été mobilisé tout au long du Projet.
- Les partenaires institutionnels ont évoqué la lourdeur des procédures financières et les délais importants pour l'obtention des ANO, entraînant en cascade le retard dans l'engagement des activités. Ce sujet réel met en lumière la question de ce qu'on entend par « partenaire institutionnel ».

En conclusion sur ce point, l'efficacité du Projet est satisfaisante, même si des réserves émises ci-dessus méritent d'être mentionnées.

3.3.2 Rythme de décaissement

Le rythme de décaissement et le taux d'engagement sont présentés dans le graphique ci-dessous :

Graphe n°1 : Rythme annuel de consommation du budget



L'analyse du rythme de décaissement du Projet amène à formuler quelques remarques :

- Le rythme de décaissement est assez régulier, attestant d'une mise en œuvre maîtrisée du Projet tout au long de son déroulement.
- Par contre, le taux de consommation annuel, qui ne dépasse pas 60% des budgets initiaux (sauf sur les trois mois de l'année 2020), pose question par rapport à des prévisions inscrites dans le PTBA qui semblent peu réalistes (le budget prévu des années 2017, 2018 et 2019 équivalait à environ 38% du montant total du budget du Projet).
- Ce taux annuel de consommation assez moyen repose notamment sur un niveau d'exigence particulièrement élevé de vérification des pièces comptables fournies par les partenaires institutionnels du Projet, qui ramène souvent ces derniers à un statut de simples prestataires de services. Ce niveau d'exigence a entraîné des difficultés dans la justification des pièces comptables et donc dans le versement de nouvelles tranches.
- La concentration de crédits engagés en toute fin de Projet interpelle (FAC, appui aux services fonciers). Logiquement, la fin d'un Projet doit être consacrée à la capitalisation et au renforcement des capacités de façon à favoriser le passage de relais. Or, le Projet a engagé de nouvelles activités dans les derniers mois, dont l'évaluation a montré à la fois le faible impact et la pérennité incertaine.

En conclusion sur ce point, le rythme de décaissement est globalement correct, avec cependant une forte interrogation sur le niveau d'engagement de nouvelles activités en fin de projet.

3.4 Impact

QE 4 : Quels sont les effets induits par les activités du Projet et constatés à son échéance ?

CJ 4 : Le Projet a produit des impacts positifs sur les bénéficiaires (populations et institutions)

Indicateurs :

- 4.1. Les bénéficiaires du Programme ASA disposent d'une sécurisation foncière renforcée leur permettant d'accroître leurs investissements
- 4.2. Les communes sont renforcées dans l'exercice de leurs missions
- 4.3 Les services fonciers disposent d'outils et de procédures de gestion foncière améliorés
- 4.4 Les institutions partenaires du Projet sont renforcées
- 4.5 Des impacts collatéraux sont constatés

Sources d'informations :

- Analyse bibliographique (rapports d'activité de l'UGP, rapport d'évaluation du Programme ASA)
- Entretiens avec l'UGP, l'UCP ASA, les partenaires institutionnels, les communes, les OSC
- Enquêtes de terrain

3.4.1 Sécurisation foncière renforcée des bénéficiaires du Programme ASA

Cet indicateur est difficile à renseigner pour les raisons suivantes :

- Il n'existe pas d'indicateurs au niveau du Projet ARSF sur le nombre de bénéficiaires du Programme ASA dont les parcelles ont été sécurisés.
- L'évaluation du Programme ASA n'a pas été menée à terme, alors qu'elle aurait pu apporter des éléments sur l'impact de la sécurisation foncière des bénéficiaires de ce Programme, en particulier par filière.
- Surtout, il n'y a pas eu d'enquêtes ménages par l'OATF à la fin du Projet, permettant de confronter les résultats aux données de référence collectées au démarrage du Projet (cette première enquête n'a malheureusement été effectuée qu'en milieu de Projet), et donc de mesurer finement l'impact de la sécurisation foncière notamment pour les bénéficiaires du Programme ASA.

Néanmoins, le nombre de 7 010 parcelles sécurisées (dont 6 432 CF et 578 TF) soit en moyenne environ 200 par commune, en comparaison du chiffre de 20 000 bénéficiaires du Programme ASA, laisse à penser qu'un pourcentage non négligeable de ces derniers a pu disposer d'une sécurisation foncière renforcée.

3.4.2 Renforcement des communes dans l'exercice de leurs missions

Cet indicateur doit être considéré sous trois angles :

- Renforcement des compétences en matière de sécurisation foncière : le nombre de CF délivrés par commune atteint une taille critique, favorisant la visibilité du CF et au-delà de l'institution communale, qui en sort donc confortée. Globalement les communes trouvent dans le GF un espace d'affirmation et de légitimation de leur rôle au bénéfice de leurs administrés, ce qui les renforce incontestablement. Ceci ne concerne cependant que les communes disposant de GF. Pour les autres communes, les quelques activités conduites en matière de sécurisation foncière n'ont pas eu d'impact notable sur le renforcement de leurs capacités.
- Renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage communale : le Projet a fait le choix intéressant mais périlleux de s'appuyer sur les instances communales pour la construction / réhabilitation des GF et pour l'acquisition des équipements, dans le cadre de subventions octroyées par le FDL. Les résultats restent mitigés mais s'inscrivent dans un processus – long- de renforcement de la gouvernance locale, et l'impact y est d'autant plutôt important que le niveau de gouvernance locale est élevé.
- Renforcement des autres compétences : le Projet n'a pas eu d'impact au niveau des communes sur les autres compétences, que ce soit en matière de fiscalité foncière (Cf chapitre 3.2.4) ou d'aménagement du territoire, et l'impact en matière d'amélioration des services communaux d'état-civil ne semble pas avéré (nouveau logiciel pas toujours utilisé, dotation d'équipements ne correspondant pas toujours aux besoins des communes).

En conclusion, l'impact du Projet au niveau communal est particulièrement significatif en matière de sécurisation foncière pour les communes disposant de GF, ce qui a concentré l'essentiel des activités de l'UGP, modéré et cependant judicieux pour la maîtrise d'ouvrage communale, mais reste anecdotique pour les autres compétences.

3.4.3 Amélioration des outils et procédures de gestion foncière des services fonciers

Le Projet a consacré un investissement assez conséquent en matière de moyens de déplacement (motos) et de matériels informatiques au bénéfice des services fonciers, centraux et déconcentrés. Ces équipements ont vocation à contribuer à l'amélioration des outils et procédures de gestion foncière. Toutefois, il ne semble pas qu'ils s'inscrivent dans un processus formalisé de modernisation de l'administration¹⁶, encore moins d'une révision des procédures en vue de leur simplification / transparence. Il n'existe pas par ailleurs d'indicateurs de suivi des procédures au niveau de l'administration foncière, permettant de mesurer les délais des différentes phases d'instruction.

Le seul impact potentiellement mesurable concerne l'appui à l'instauration du guichet automatique d'Atsimondrano. La mission a pu constater une amélioration très nette du délai de traitement des certificats de situation juridique (CSJ), amélioration qui semble cependant fragile compte tenu d'une capacité des équipements informatiques insuffisante et incompatible avec leur fonctionnement en réseau. D'ores et déjà, il est apparu un retour de pratiques de travail « en silo », à l'opposé des

¹⁶ Le nouveau schéma de modernisation de l'administration foncière produit par l'UCSRF n'a pas été communiqué au consultant, malgré la demande formulée en ce sens. Il semble qu'il n'ait pas été transmis à l'UGP.

objectifs initiaux. Par ailleurs, même si ce nouveau processus fonctionnait normalement, son impact global sur l'ensemble des procédures de sécurisation foncière gérées par une circonscription foncière resterait minime.

Cependant, la DGSF semble engagée dans un réel processus de modernisation de ses procédures et de son fonctionnement. L'objectif affiché ambitionne de mettre en place un Système d'Information Foncier (SIF) basé sur la dématérialisation des procédures. Ce processus est appuyé financièrement par le Projet CASEF de la Banque Mondiale. Cet objectif semble particulièrement ambitieux, le dispositif visé n'existant à ce jour dans aucun pays d'Afrique subsaharienne francophone. En tout état de cause, l'impact du Projet ARSF au regard de ce processus de modernisation reste marginal.

Aussi, l'impact du Projet sur l'amélioration des outils et procédures des services fonciers est au mieux modeste, notamment du fait que les activités mises en œuvre s'inscrivent « à droit constant ». Par ailleurs, l'appui à la mise en place du guichet unique d'Atsimondrano a été réalisé en toute fin de projet, ce qui ne permet pas d'intervenir ensuite pour corriger les éventuels dysfonctionnements.

3.4.4 Renforcement des institutions partenaires du Projet

Le renforcement des institutions partenaires doit être mesuré indépendamment en fonction de la nature des partenaires¹⁷ :

Les partenaires en matière de gouvernance locale :

Le Projet s'est appuyé sur le FDL et l'INDDL, deux institutions sous tutelle du Ministère en charge de la décentralisation et dont les missions sont, respectivement, d'accompagner les collectivités locales principalement par l'octroi d'aides financières de l'Etat, et de renforcer les capacités des agents et des élus locaux.

Ces deux entités ont donc été mobilisées par le Projet pour la mise en œuvre de différentes activités, les relations partenariales étant précisées dans un Protocole d'accord et déclinées chaque année dans un PTBA.

Ce dispositif suscite les commentaires suivants :

- Le FDL et l'INDDL sont intervenus dans le strict respect de leur mandat respectif, ce qui conforte la logique d'appui à la décentralisation.
- Cependant, l'impact est certainement moins important pour le FDL, structure bien établie et point d'appui habituel des PTF dans la mise en œuvre des projets à destination des collectivités locales. A ce titre, l'impact du partenariat pour le FDL n'a pas été forcément significatif, étant à la fois relativement modeste et se situant dans la continuité des activités du FDL.
- Pour l'INDDL, l'impact est beaucoup plus significatif. En effet, cet organisme est sorti au milieu des années 2010 d'une période d'incertitude liée à un des problèmes de mauvaise gouvernance. Par ailleurs, il a été associé dès 2011 à la démarche de création d'un cursus de formation des AGF impulsée par la CC-RF avec l'appui financier de l'AFD¹⁸ (C2D). Le Projet ARSF constituait donc une opportunité pour affirmer son rôle en matière de formation des AGF, ce qui a eu un résultat tangible puisque le projet CASEF de la Banque Mondiale s'est ensuite également appuyé sur l'INDDL pour mettre en œuvre son programme de formation.

¹⁷ Les aspects concernant la DGSF ont été traités dans le chapitre précédent.

¹⁸ Financement au travers du C2D (Contrat Désendettement Développement)



Les partenaires sous tutelle du Ministère en charge du foncier

Le Projet ARSF a également développé des partenariats avec deux entités sous tutelle du Ministère en charge du foncier : l'OF, devenu par la suite OATF, et la CC-RF qui a également changé de dénomination pour devenir l'UCSRF. Ces deux partenariats ont eu des impacts différents :

- En ce qui concerne l'UCSRF : le partenariat s'est heurté rapidement au statut ambigu de l'UCSRF, à la fois coordinateur de la réforme foncière, donc de l'ensemble des projets des PTF, et partenaire de ces mêmes projets dans le cadre de conventions diverses. Cette ambiguïté a été renforcée par le contenu du Protocole d'accord qui pouvait renvoyer l'UCSRF à un rôle de prestataire qui devait rendre régulièrement des comptes à son financeur. Cette difficulté a été renforcée par la montée en puissance de la DAGFD, dont le rôle statutaire est sur certains points assez équivalent à celui de l'UCSRF. Enfin, la baisse de compétences observée au sein de l'UCSRF a entravé sa visibilité et sa légitimité vis-à-vis des différents projets. A la fin du Projet, l'UCSRF a été dissoute. Il n'y a donc pas eu d'impact du Projet in fine, même si ce dernier n'a pas de responsabilité en la matière.
- En ce qui concerne l'OF / OATF : l'OF a été créé dans les premières années de la réforme foncière, et a accompagné sa mise en œuvre de façon unanimement reconnue comme remarquable, faisant référence dans les pays d'Afrique francophone. Son institutionnalisation au sein du Ministère et l'élargissement de ses missions pouvaient laisser craindre une perte de visibilité, en partie confirmée : l'OATF n'est plus le producteur d'études qualitatives et d'informations statistiques qu'il a été. Cependant, sa contribution au Projet ARSF peut être estimée comme globalement positive (capitalisation des expérimentations sur les périmètres cadastraux), même si on peut regretter la production tardive de l'étude sur l'établissement de la situation de référence. Au total, l'impact du Projet a été limité compte tenu de l'évolution de l'OATF, mais on peut aussi considérer que la situation aurait été pire sans ARSF. Comme pour l'UCSRF, on peut noter des relations compliquées avec l'UGP. L'OATF est censé avoir un rôle objectif de capitalisation / évaluation des projets fonciers, donc indépendant des projets, et les modalités de mise en œuvre du Protocole d'accord le ramène à un prestataire de services pour l'UGP.

Le partenaire représentant la société civile

La SIF était également identifiée dès la phase de faisabilité comme un partenaire du Projet, et est intervenu conformément à ce qui était prévu (communication auprès des populations, contribution au CRTF, sensibilisation des maires et appui à la mise en place des deux Collectifs régionaux...). Ce partenariat a un double impact pour la SIF : il renforce sa légitimité dans sa mission vis-à-vis de la société civile d'une part, et il contribue à consolider sa capacité d'intervention (le SIF ne reçoit pas d'aides de l'Etat) et son indépendance. Dans un contexte complexe de mise en œuvre de la politique foncière, l'existence d'une entité représentant la société civile de façon efficace et légitime est essentielle, afin d'éviter le seul « face-à-face » entre administration et PTF. Cependant, les activités de la SIF au niveau local n'ont pas été réellement perceptibles et ont eu peu d'impact sur la conduite du Projet

Le Projet a eu pour principal impact sur le plan des institutions partenaires de s'appuyer sur les missions de base de ces derniers, permettant ainsi de les conforter et d'asseoir leur visibilité, en particulier la SIF. Cet impact a cependant été limité par des évolutions institutionnelles indépendantes du Projet. Il est aussi à retenir l'intérêt de trouver le bon équilibre entre relation de partenariat et prestation de service, afin d'éviter les problèmes évoqués précédemment avec la CC-RF et l'OF.



3.4.5 Autres impacts collatéraux

Il est apparu intéressant en cours d'évaluation de faire ressortir des impacts indirects non prévus initialement, mais dont l'occurrence signalée à plusieurs reprises lors des visites des communes mérite d'être relevée. Ces impacts indirects sont les suivants :

- L'augmentation significative de CF délivrés s'accompagne d'une baisse nette des conflits fonciers sur les parcelles concernées. Ce qui amène à conclure que le processus de reconnaissance a pour vertu, quand il arrive à terme, d'asseoir les droits des titulaires des CF de façon indiscutable.
- Toujours sur ces parcelles, il est constaté une diminution des feux de brousse, ce qui tend à aussi à penser que la formalisation des droits fonciers favorise le respect des règles.
- L'existence d'un CF est exigée par les services forestiers dans le cadre des procédures d'autorisation de coupes, ce qui renforce la cohérence globale de l'approche ARSF / ASA.
- L'accès au crédit par la mise en hypothèque des CF, même s'il reste encore assez peu fréquent, tend tout de même à augmenter progressivement¹⁹. La diminution du cheptel bovin liée à l'insécurité contribue également à cette évolution.

Ces impacts indirects renforcent l'intérêt de la formalisation des droits fonciers. Ils mériteraient d'être mieux documentés dans le cadre d'une enquête ménage sur le périmètre du Projet.

3.5 Durabilité

QE 5 : Dans quelle mesure les bénéfices résultant de l'action de développement peuvent-ils perdurer après la fin de l'intervention du Projet ? Comment l'UGP a-t-elle assuré la capitalisation des acquis du Projet ?

CJ 5 : Les bénéfices résultant de l'action de développement continuent après la fin de l'intervention du programme et vont probablement continuer sur le long terme.

Indicateurs :

- 5.1. Les communes bénéficiaires s'approprient les dispositifs mis en place (guichets fonciers, état civil, fiscalité foncière...);
- 5.2. Les services fonciers de l'Etat capitalisent les démarches expérimentales et les reproduisent à plus grande échelle ;
- 5.3. Le cadre institutionnel et juridique de la réforme foncière est renforcé.

Sources d'informations :

- Entretiens avec l'UGP, les partenaires institutionnels du Projet
- Enquêtes de terrain

¹⁹ Un constat similaire avait été effectué dans le cadre de l'évaluation du Projet BV Lac II conduite en 2018.



3.5.1 Appropriation par les communes des dispositifs mis en place

Les communes disposant de GF se sont incontestablement appropriées ces dispositifs, et y trouvent un espace d'affirmation et de légitimation de leur rôle au bénéfice de leurs administrés. Les GF appuyés par le Projet sont en situation de fonctionnement, malgré quelques difficultés techniques (informatique notamment). Le travail d'accompagnement des communes accompli durant le Projet, que ce soit directement par l'UGP ou par ses partenaires institutionnels, a porté ses fruits. On peut noter le rôle important de la SIF en matière de sensibilisation des maires.

Cependant et plus globalement, la traduction juridique de la mention apportée dans la version amendée de la LPF n°2 (sous pression de l'administration foncière) concernant l'obligation de transformation des CF en TF à terme ou dans le cas d'opérations subséquentes, constituerait à coup sûr une grave menace sur la pérennité des GF, en remettant en cause l'intérêt de l'obtention d'un CF.

Sous cette dernière réserve, la durabilité des GF paraît assurée, compte tenu de l'intérêt manifestée par les équipes communales sur les services qu'ils apportent à la population.

3.5.2 Capitalisation des démarches expérimentales par les services fonciers et réplication à plus grande échelle

Le Projet a appuyé la mise en œuvre de trois processus expérimentaux :

- La clôture des opérations cadastrales entraînant le reversement des parcelles non jugées dans la PPNT : au stade de l'évaluation ex-post du Projet, il n'y a pas eu d'autres décisions de clôture d'opérations cadastrales. La DDPF annonce une volonté d'engager un processus d'identification des sites préférentiels pour renouveler ce type d'opérations, sans plus d'éléments concrets à ce stade. Cependant, le Projet CASEF a inscrit dans ses objectifs la mise en œuvre d'opération de certification foncière suite à la clôture d'opérations cadastrales, et a engagé un dialogue avec l'administration foncière en ce sens.
- Achèvement des opérations cadastrales selon la nouvelle méthodologie élaborée dans le cadre du Projet : ce processus reste clairement l'option privilégiée par l'administration foncière, même s'il n'existe pas encore de perspectives d'opérations similaires. Il faut préciser que cette méthodologie nécessite un investissement financier important, que l'administration foncière n'est pas en mesure de mobiliser.
- Guichet unique d'Atsimondrano : le processus de guichet unique date des années 2006 / 2008 dans le cadre du Projet MCA, sans que les résultats aient été significatifs. Dans le cas présent, l'apport d'ARSF a été modeste et est intervenu en toute fin de projet. La pérennité de l'investissement consenti ne peut donc être affirmée aujourd'hui.

Les deux premiers processus ont été capitalisés dans le cadre d'une étude réalisée par l'OATF.

En conclusion, la capitalisation des démarches expérimentales a été en partie réalisée, sans qu'il soit certain à ce stade que les conclusions de cette capitalisation soient appropriées par les acteurs concernés. L'absence de mise à l'échelle concernant en particulier la clôture des opérations cadastrales en constitue une illustration. Il semble au contraire que l'ouverture de nouvelles opérations cadastrales soit envisagée.

3.5.3 Renforcement du cadre juridique et institutionnel de la réforme foncière

Le cadre juridique de la réforme foncière n'a pas évolué, et les tendances manifestées par rapport à cette évolution ne semblent pas aller dans le sens d'un renforcement des principes initiaux de la réforme foncière.

Le cadre institutionnel a évolué, avec la dissolution de la CC-RF, la transformation de l'OF en OATF, et la création fin 2019 du Fonds National Foncier²⁰. Ces évolutions ne sont pas liées au Projet ARSF. Il est impossible à ce stade d'affirmer si ces évolutions renforcent ou non la réforme foncière et garantissent mieux sa pérennité. On peut en tirer deux conclusions différentes, en fonction des points de vue de chacun : d'un côté, la disparition de la CC-RF et de l'OF sont l'affirmation d'un rapport de force favorable à l'administration foncière, par la disparition des entités ayant contribué directement à la mise en œuvre de la réforme ; d'un autre côté, elle constitue une suite logique d'un processus d'institutionnalisation et de « normalisation » de la réforme foncière.

Aussi, on peut conclure que le Projet n'a pas contribué à ce stade au renforcement du cadre juridique et institutionnel de la réforme foncière, les évolutions institutionnelles constatées étant indépendantes des activités du Projet. Au-delà du Projet lui-même, la question de savoir si ces évolutions renforcent ou pas le cadre institutionnel reste posée, et la réponse incertaine.

3.6 Additionnalité / Valeur ajoutée

QE 6 : Dans quelle mesure l'AFD a apporté une valeur ajoutée par rapport aux autres partenaires techniques et financiers dans le montage, le portage et la mise en œuvre du Projet ?

CJ 6 : La valeur ajoutée de l'AFD dans le montage, le portage et la mise en œuvre du Projet

Indicateurs :

- 6.1. L'apport de l'AFD sous l'angle de la conception et de la mise en œuvre du Projet
- 6.2. L'intervention de l'AFD dans le portage du Projet auprès des partenaires institutionnels et des PTF

Sources d'informations :

- Analyse bibliographique (documents de préparation et de contractualisation du Projet, aide-mémoire des missions de l'AFD)
- Entretiens avec l'AFD (siège et agence), la DUE, l'UGP

Le travail d'évaluation sur ses indicateurs s'est heurté à la faiblesse de la documentation existante (trois aide-mémoires de mission de l'AFD ont pu être communiqués aux consultants), alors même que les acteurs ont évolué, en particulier au niveau de l'Agence de l'AFD et de la DUE, et donc qu'une partie de la mémoire s'est dissipée.

3.6.1 Valeur ajoutée de l'AFD pendant l'instruction et la mise en œuvre du Projet

Incontestablement, le positionnement « historique » de l'AFD sur la question foncière a permis la délégation du volet foncier du Programme ASA à l'AFD, élément renforcé par la volonté des équipes de l'AFD (agence et siège) de poursuivre leur engagement en la matière.

²⁰ Institué par le décret 2012-751, le FNF a pour objectifs d'assurer le financement de l'équipement et des infrastructures des services fonciers, de réaliser les études relatives à leur modernisation, d'appuyer la constitution des réserves foncières de l'Etat et de gérer les baux emphytéotiques.



Dans ce cadre, l'AFD et le cofinanceur du Projet, à savoir la DUE, ont pu nouer des relations de confiance bâties sur des convergences de vues sur le contenu du Projet et ses modalités opérationnelles.

Par ailleurs, dans un contexte en permanence tendu par le rejet des principes de la GFD d'une partie significative de l'administration foncière qui est le partenaire institutionnel du Projet, l'AFD a dû se mobiliser de façon importante dans sa relation avec l'UGP et avec le Ministère, même sans aucun doute de façon disproportionnée au regard du montant financier du Projet somme toute modeste.

La conception du Projet a pu bénéficier en outre de la maîtrise par l'AFD des travaux et acquis précédents réalisés en particulier par la CC-RF, dans le cadre d'un financement déjà apporté par l'AFD (C2D). C'est le cas des opérations de sécurisation massive, dont la méthodologie a été conçue et expérimentée dans les années 2012 / 2013.

Cet engagement fort de l'AFD a pu notamment permettre que le Projet conduise à son terme le processus d'expérimentations sur les périmètres cadastraux, même si on peut regretter le calendrier tardif de ce processus et son impact de fait limité.

La présence et l'appui continus de l'AFD dans le secteur foncier à Madagascar ont ainsi apporté une réelle valeur ajoutée dans la conduite du dialogue avec les autorités.

3.6.2 Capacité de portage du Projet auprès des partenaires

La mise en place de l'UGP au sein de l'administration foncière a facilité le dialogue avec la principale institution concernée, par ailleurs maître d'ouvrage du Projet. Le chapitre précédent évoque les conditions particulières des relations avec l'administration foncière.

L'existence du groupe des PTF sur le développement rural, où sont traitées notamment les questions foncières, est un incontestable atout à Madagascar favorisant l'harmonisation de l'aide selon les Principes de l'Accord de Paris. Cette instance a ainsi été mise à profit pour bâtir des réponses communes sur des positions du Ministère en charge du foncier (LPF n°2, projets de textes de loi), réponse commune où l'AFD a pris toute sa place.

Cependant, à terme, cette absence de portage politique et technocratique de la réforme foncière pose question sur une politique publique qui n'existe que parce qu'elle est soutenue par les PTF, en relais d'une forte demande des acteurs locaux. Les Principes de l'Accord de Paris sur l'appropriation (« Les pays en développement définissent leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, améliorent leurs institutions et luttent contre la corruption ») et sur l'alignement (« les pays donateurs s'alignent sur ces objectifs et s'appuient sur les systèmes locaux ») sont ici remis en cause, même si cette position est cohérente avec un engagement s'inscrivant dans la durée et bâti sur une volonté initiale de la partie malgache. L'absence de portage par d'autres ministères potentiellement concernés (agriculture, décentralisation) est aussi à relever.

Par ailleurs, l'expérimentation à grande échelle du processus de sécurisation foncière massive a été reprise par le Projet CASEF de la Banque Mondiale, sur un périmètre élargi (500 communes).

En lien avec le point précédent, l'apport de l'AFD dans le portage du Projet auprès des partenaires institutionnels et des PTF est incontestable, l'effet de levier est réel, mais la faible appropriation politique et technocratique des autorités malgaches sur les principes de la réforme foncière constitue une difficulté latente, comme en atteste le désengagement du Ministère de l'Agriculture sur ce sujet.

4. Conclusions

Globalement, après une décennie de mise en œuvre de la réforme foncière initiée en 2015, la gestion foncière décentralisée paraît plus acceptée, mieux reconnue par les partenaires institutionnels et les acteurs locaux, même si le porteur politique et technique de cette réforme semble en être paradoxalement le plus réticent.

Dans ce cadre, le Projet ARSF a eu l'immense mérite – et la lourde tâche – d'être le premier projet post-crise institutionnelle à intervenir massivement en matière de sécurisation foncière, si l'on excepte le projet PGDI de la Banque Mondiale (2013 / 2014) dont les conditions de mise en œuvre et d'achèvement précipité ont plutôt été contreproductives²¹. Il a donc contribué à faire « vivre » la réforme foncière, et à faire le lien avec le Projet CASEF de la Banque Mondiale, démarré en 2018, mais dont la logique institutionnelle qui structure ARSF est absente.

La réduction très significative du périmètre d'intervention initial pour les activités de sécurisation foncière a impacté de façon très importante le déroulement du Projet tel qu'il avait été conçu, puisque les activités opérationnelles en la matière n'ont *in fine* concerné que moins de la moitié des communes du Projet. A ce titre, la sous-évaluation de la question cadastrale au démarrage du Projet est à relever, basée sur une vision très optimiste de la résolution de cette problématique, démentie par les faits.

Le Projet a été très performant en matière de sécurisation foncière de façon générale, dépassant ses objectifs initiaux. Les résultats sur la sécurisation foncière des bénéficiaires du Programme ASA sont également satisfaisants, ce qui constitue un élément fort d'un projet qui devait être à l'origine uniquement le volet foncier d'un Programme plus vaste à vocation agricole et sylvicole. Cependant, ces résultats doivent être différenciés, étant assez faibles en ce qui concerne le processus d'immatriculation en dépit de moyens mobilisés significatifs, et par contre satisfaisants en ce qui concerne la gestion foncière décentralisée.

L'ancrage institutionnel du Projet, marqué notamment par l'intégration de l'UGP au sein de l'administration foncière, est dans l'ensemble une réussite, en confortant les partenaires institutionnels dans leurs missions. La contribution de la DGSF peut être perçue selon plusieurs grilles de lecture : sa contribution à la mise en œuvre des activités de certification foncière est intéressante même si l'imposition d'un contrôle systématique des CF constitue une réelle contrainte, sa gestion des aspects relevant de l'immatriculation foncière est beaucoup moins concluante, et les résultats concernant l'amélioration du cadre juridique ne sont également pas significatifs. Ces résultats ambivalents attestent de courants vraisemblablement divergents au sein de l'administration foncière, mais où les positions conservatrices l'emportent. Cette situation paraît renforcée par un portage politique aléatoire de la réforme foncière.

Les résultats du Projet sur les autres objectifs initiaux du Projet (fiscalité foncière, gestion des ressources naturelles, aménagement du territoire, état-civil) sont très limités. Le recentrage du Projet sur la sécurisation foncière, marquée par l'abandon des thématiques fiscalité foncière et aménagement, pose question. Dans un contexte institutionnel sans aucun doute extrêmement compliqué, il semble que l'UGP s'est reconcentrée sur sa « zone de confort », liée aux compétences avérées de ses cadres.

Au final, malgré des résultats incontestables en matière de sécurisation foncière, l'approche transversale de la question foncière, qui devait constituer un des fondements et le caractère le plus novateur du Projet, reste à concevoir et à mettre en œuvre.

²¹ Le Projet a été interrompu brutalement en cours de déroulement sur décision de la Banque Mondiale, compte tenu de ses résultats intermédiaires très faibles, ce qui a généré de nombreuses difficultés au niveau local.



5. Recommandations

5.1 Recommandations opérationnelles

Traitement des dossiers de demandes de CF en instance

Les OGRF n'ont pas toujours été achevées à la fin du Projet. Ainsi, environ 13 000 dossiers de demandes de CF sont arrivés à la phase de la reconnaissance locale, mais n'ont pas débouché sur la délivrance de certificats. Certains de ces dossiers ont pu faire l'objet d'opposition. Mais nombre de procédures n'ont pas pu aboutir du fait de l'incapacité des communes à finaliser le processus avec le retrait de l'appui technique du Projet. Cette situation est préjudiciable en priorité pour les usagers, qui ont payé les coûts d'instruction, mais aussi pour la crédibilité de la commune et au-delà de la gestion foncière décentralisée.

Il paraît donc nécessaire de mobiliser les moyens pour mener à son terme le processus engagé. Le Projet AFAFI Centre en cours de démarrage pourrait être sollicité en ce sens.

Créer une nouvelle application de système d'informations foncières communale performante

La réforme foncière malgache a reposé pendant longtemps sur des procédures et des outils communément partagés et acceptés par tous les PTF. Ainsi, l'application PLOF créée sur financement du MCA faisait consensus. Progressivement, cette application s'est trouvée incompatible avec les nouveaux environnements Windows. On constate alors plusieurs initiatives d'amélioration conduites par la CC-RF, ou dans le cadre des projets ARSF et CASEF, chaque application répondant aux priorités de son financeur, sans que les résultats soient techniquement satisfaisants et / ou répondent aux besoins des GF.

Cette question majeure nécessite donc un investissement conséquent afin de mobiliser une expertise de haut niveau pour bâtir une nouvelle application performante, dont les spécifications pourraient être, notamment, les suivantes :

- Utilisation de façon privilégiée des logiciels libres type QGIS afin de limiter les coûts d'acquisition de licence.
- Mise à disposition par le concepteur des codes source afin de faciliter l'amélioration ultérieure du produit.
- Intégration de la gestion de la fiscalité foncière.
- Compatibilité avec des opérations de sécurisation massive.
- Facilitation de la récupération des données des CF à partir des applications existantes.

Les Projets CASEF et AFAFI Centre pourraient être sensibilisés sur ce besoin.

Poursuivre la réflexion sur l'archivage au niveau des GF

Les documents papiers ou numériques constituent des éléments dont il est absolument fondamental d'assurer la conservation, en particulier les registres parcellaires. Les AGF ont à ce titre une fonction de conservateur, comme leurs homologues des CIRDOMA pour les TF. Or, les GF sont, pour la plupart, dans une situation de vétusté matérielle, que ce soit pour les locaux ou les équipements, où la sécurité des documents fonciers est rarement assurée de façon satisfaisante. Il semble donc primordial



d'engager un processus de réflexion sur la sécurité des archives foncières des GF. Le Projet ARSF a engagé une démarche intéressante et innovante de mise en place d'un système d'archivage numérique sur cloud, qui présente cependant quelques lacunes (capacité d'accès à internet, conservation des seules données numériques...). Le sujet de l'archivage nécessiterait un vrai chantier de réflexion permettant de déterminer des solutions partagées, efficaces, accessibles financièrement et techniquement.

Aborder la question fondamentale des mutations

Les projets d'appui à la GFD comme ARSF et a fortiori comme CASEF contribuent à démultiplier considérablement le nombre de CF délivrés. Le chiffre d'un million de CF est à perspective crédible à court terme. Or, la propriété d'une parcelle évolue sous l'effet des héritages, des ventes, des morcellements. Si l'on veut éviter que dans les deux prochaines décennies, les occupants des parcelles certifiées ne soient majoritairement plus les titulaires des CF²², il est urgent de sensibiliser les populations et les communes sur la nécessité d'enregistrer les mutations des CF, en mettant en place un cadre incitatif, notamment financier²³. En effet, ce sujet sensible n'est que très rarement traité dans les projets des PTF, alors qu'il va très rapidement s'avérer fondamental, et l'absence de prise en compte pourrait mettre à néant les efforts significatifs consentis par les PTF pour la mise en place d'une GFD à l'échelle nationale. Par exemple, la mise en place d'une fiscalité foncière assise au moins en partie sur la connaissance des propriétaires au travers des CF, inciterait lesdits propriétaires à enregistrer les mutations, de façon à ne pas être imposés sur des parcelles qu'ils auraient vendues.

Clarifier le mode de relations avec les institutions : partenaires ou prestataires ?

Le Projet est inscrit dans une logique institutionnelle, basée sur le recours aux entités existantes pour la mise en œuvre de certaines activités. Cette logique est pertinente, et s'appuie sur des protocoles d'accord signés avec 6 entités : DGSF, CC-RF, OF/OATF, SIF, INDDL, FDL. Les modalités de mise en œuvre de ces partenariats interpellent cependant, car elles imposent un suivi administratif dont la motivation semble peu compatible avec la notion de partenaires. Il est ainsi demandé des comptes-rendus mensuels d'activité dont l'utilité échappe, des avis de non-objection pour des missions de suivi des activités qui sont pourtant prévues dans les conventions (termes de référence à préparer par le requérant). Certaines requêtes semblent même en contradiction avec les règles comptables locales, comme par exemple l'exigence de disposer des factures originales pour les dépenses de communes intervenant dans le cadre de l'utilisation des subventions du FDL. Les communes sont ordonnatrices de leurs dépenses, et elles doivent à ce titre conserver les originaux des factures qu'elles doivent présenter en cas de contrôle financier.

Tout ce dispositif nécessite par ailleurs du temps de préparation, de suivi, de contrôle, dont il semble qu'on pourrait au moins en partie se dispenser pour alléger les tâches administratives et fluidifier les relations dans une réelle relation partenariale, plus équilibrée.

Refaire une nouvelle enquête ménage pour mesurer l'impact du Projet

L'OATF a réalisé une étude établissant la situation de référence dans la zone du Projet, plus particulièrement sur 6 communes. Les enseignements de cette enquête sont particulièrement intéressants, mais l'étude a été conduite trop tardivement pour répondre à l'objectif initial de

²² Ce qui constitue un des reproches vis-à-vis des TF, où les mutations sont rarement enregistrées

²³ Mais pas uniquement : par exemple, les mairies enregistrent souvent les actes de vente (légalisation de signature) sur des parcelles qui peuvent être certifiées, sans exiger que ces actes de vente soient préalablement enregistrés au GF.

constituer la situation de référence, qu'il convenait de reproduire en fin de Projet pour mesurer l'impact de ce dernier sur les populations et les acteurs locaux, et leur perception sur les activités conduites et au-delà sur les tenants d'une meilleure sécurisation foncière.

Cette nouvelle étude pourrait être réalisée dans le cadre du Projet AFAFI Centre, dont le périmètre d'intervention couvre les mêmes communes qu'ARSF. AFAFI Centre pourrait en tirer des enseignements utiles pour affiner son approche et le cas échéant en réorienter certains aspects.

5.2 Recommandations stratégiques

Prendre en compte les résultats de la capitalisation du Projet dans la préparation et le mise en œuvre de nouveaux projets

Une des conclusions majeures du Projet est la plus grande efficacité de la certification à répondre à l'enjeu de sécurisation foncière massive en milieu rural, confortant ainsi les principes de la réforme foncière. Les résultats atteints suite à la clôture de l'opération cadastrale d'Ampanotokana en comparaison de l'achèvement de l'opération cadastrale d'Ambongamarina sont à ce titre édifiants. L'extrême réticence de l'administration foncière à clôturer les opérations cadastrales doit également être notée.

Il est donc important de capitaliser cet enseignement dans la perspective de la préparation de nouveaux projets d'appui à la sécurisation foncière en milieu rural, en privilégiant les zones de PPNT.

Favoriser l'approche transversale du foncier

La réforme foncière reste toujours fragile et à la merci d'évolutions juridiques qui videraient ses principes de leur substance. Néanmoins, elle dispose d'un ancrage local réel, que le Projet CASEF devrait contribuer à renforcer sur près d'un tiers des communes malgaches.

Il paraît donc aujourd'hui pertinent de passer à une nouvelle étape, fondée sur une approche différente dont la clé d'entrée ne serait pas la sécurisation foncière mais plutôt sur la gouvernance locale, basée sur une vision transversale du foncier associant les questions de sécurisation, de fiscalité, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles. C'est cette approche que visait au moins en partie le Projet ARSF, mais qui s'est progressivement recentrée sur la sécurisation foncière. Une telle logique nécessiterait un ancrage institutionnel différent et la mobilisation de compétences plus diverses, mais dont le pivot serait l'institution communale. Il s'agirait également de fixer des objectifs quantitatifs moins élevés, mais s'inscrivant davantage dans une logique de renforcement institutionnel, en privilégiant une offre de service public pérenne selon des procédures courantes.

Cette logique s'inscrirait par ailleurs totalement en phase avec les principes inscrits dans la LPF n°2.

Faire une évaluation de l'impact de la sécurisation foncière

La présente évaluation a mis en exergue quelques pratiques positives liées à la sécurisation foncière : la diminution des feux de brousse, la baisse des conflits fonciers, l'exigence de certificats fonciers par les services forestiers dans le cadre de l'instruction des autorisations de coupes d'arbres, l'augmentation relative de l'utilisation des CF pour l'obtention de micro-crédits.

Ces pratiques positives mériteraient d'être mieux documentées, dans le cadre d'une évaluation de l'impact de la sécurisation foncière. Une telle étude rejoint les objectifs de l'enquête ménage évoquée précédemment.



Continuer à soutenir une fonction « Observatoire du Foncier »

L'OF a constitué une des entités qui ont porté le démarrage de la réforme foncière, aux côtés de la CC-RF. L'OF a été en cela largement soutenu par la communauté des PTF, qui a contribué à ses moyens de fonctionnement et / ou d'activités. L'OF a produit nombre d'études prospectives et de capitalisation, ainsi que des indicateurs statistiques, dont la qualité est reconnue unanimement, et qui en a fait longtemps un exemple sur le continent africain.

L'OF a ensuite été intégré au sein de l'OATF et s'est ainsi « institutionnalisé ». Il est aujourd'hui composé uniquement de fonctionnaires, après le départ des consultants (dans des conditions d'ailleurs regrettables, puisque ce départ s'est accompagné de la disparition d'une grande partie des informations disponibles en particulier sur le site internet de l'OF). La logique de fonctionnement de l'OATF est par ailleurs fondamentalement différente de l'OF, et vise à satisfaire les besoins en interne de l'administration.

Aussi, il semble nécessaire aujourd'hui de « mettre sur la table » la question d'un redémarrage de la fonction « Observatoire du Foncier » - en mobilisant les partenaires nationaux et internationaux intéressés -, qui pourrait soit se traduire par la création d'une nouvelle entité faisant une place aux organisations de la société civile, soit faire l'objet d'un appui à l'OATF sous une forme contractuelle et selon des objectifs à redéfinir.

Favoriser l'intervention d'une multiplicité de PTF sur le foncier pour maintenir le dialogue

La réforme foncière a longtemps été portée par la plupart des PTF présents sur le sol malgache, dans un cadre de dialogue constructif visant l'harmonisation et la complémentarité des projets. La crise institutionnelle 2009- 2013 a mis à mal ce processus, qui a pu ensuite se remettre en place dans une moindre mesure, avec l'AFD, l'UE et la Banque Mondiale en fer de lance.

Cette multiplicité de PTF a été d'un poids essentiel dans le dialogue politique avec les autorités malgaches, en évitant la tentation d'un retour en arrière sous la pression conservatrice d'une partie de l'administration foncière. Il semble aujourd'hui important de maintenir cette pluralité de PTF dans le secteur foncier en évitant un dialogue bilatéral entre la Banque Mondiale et le Ministère en charge du foncier. Compte tenu de sa responsabilité historique sur la réforme foncière malgache, l'AFD aurait ainsi tout intérêt à poursuivre un investissement sur cette politique publique dans les projets en cours ou en préparation.

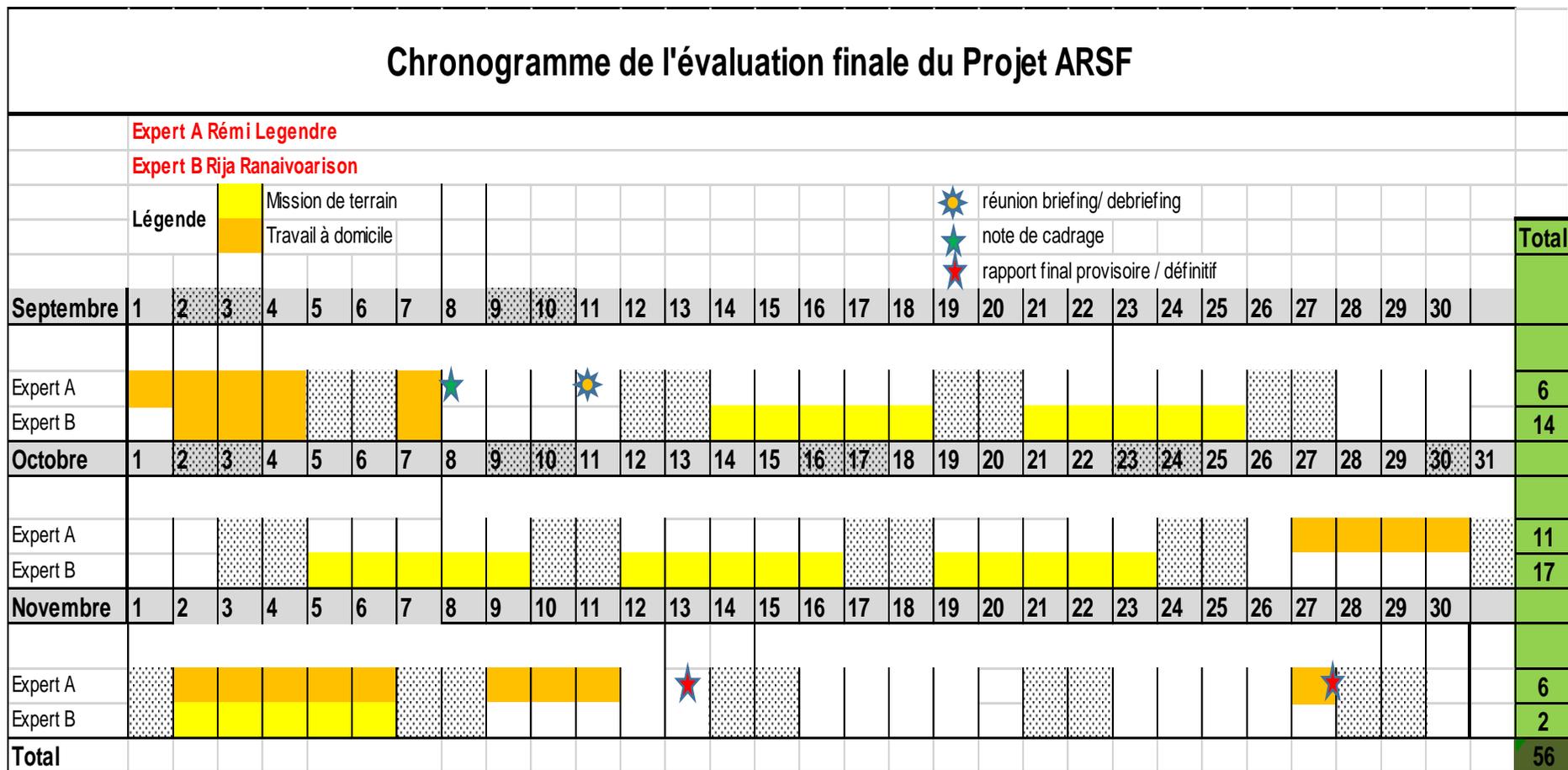


ANNEXES

Annexe 1 : Chronogramme de l'évaluation	59
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	60
Annexe 3 : Bibliographie	65
Annexe 4 : Compte rendu synthétique des visites par communes	68



Annexe 1 Chronogramme de l'évaluation





Annexe 2 Liste des personnes rencontrées

AFD

- Laure Quentin
- Amélie Bernard
- Rémi Tissot

DUE

- Philippe Dromard

PTF

- Zo Ravelomanantsoa (CASEF)
- Pascal Thinon (CASEF)

UGP ARSF

- Jérôme Ramboa

OATF

- Harifidy Andrianirina, Directeur
- Perrine Burnod (CIRAD)

FDL

- Princy Razafindrainibe

INDDL

- Narisoa Ranaivoson

UCP et opérateurs ASA

- Yolande Leondaris, UCP
- Hanitriniaina Raharitsialona, ONG PROTANA
- Nirina Randriamiintahantsoa, ONG ADIAFO

DGSF

- Danielle Haingonavalona, DAGFD
- M. Razafndrakotohary, Directeur DAGFD
- Danielle Haingonavalona, ex Directrice DAGFD, ex Coordinatrice CCRF
- Sariaka Rabary, DAGFD
- Cyrille Randriamampandry, Directeur DETT
- Ralambo Raminoson, SAPLOF, DETT



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

- Herizo Randriamasinoro, DETT
- Andriamanjato Laza Raharo, Directeur DDPF
- Oméga Rasetaharimalala, ex Directeur DDPF
- Didier, Chef du service des grandes opérations, DDPF
- Léa Ravoavinoro, Chef CIRDOMA Ambohidratrimo
- Willy Rakotondravao, Chef CIRTOPO Ambohidratrimo
- Tahina Raharijaona, Président TTA Ambohidratrimo
- Hasindravaka Ramboasalama, Président TTA Banlieue
- Tiavina Randrianarison, ABS Ambohidratrimo
- Haja Rabemamanjara, ABS Ankazobe
- Mika Andrianavalina Ravalomanana, ABS Anjozorobe



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

Communes

District	Commune	Nom	Fonction
AMBOHIDRATRIMO	MANANJARA	RALAMBOMANANA ANDRE STEPHAN	Maire
AMBOHIDRATRIMO	MANANJARA	PATRICIA	AGF
AMBOHIDRATRIMO	MANANJARA	RAKOTOMANGA SIMON	Chef Fokontany
AMBOHIDRATRIMO	MANANJARA	SAHONDRA RABENARIVO	Bénéficiaire ASA
AMBOHIDRATRIMO	MANANJARA	VERO VELOARINORO	Bénéficiaire ASA
AMBOHIDRATRIMO	AMPANOTOKANA	RAZAFINDRAMIANDRA TOLOJANAHARY	1 ^{er} Adjoint
AMBOHIDRATRIMO	AMPANOTOKANA	RAKOTO LOUIS	2 ^{ème} Adjoint
AMBOHIDRATRIMO	AMPANOTOKANA	ANDRIANARIVÉLO RIJA	AGF
AMBOHIDRATRIMO	AMPANOTOKANA	RAHARILANTO FELANA	AGF
AMBOHIDRATRIMO	AMPANOTOKANA	RAKOTOARIMINO DANIEL	Bénéficiaire
AMBOHIDRATRIMO	AMPANOTOKANA	RAVAOSOLO MAROVAVY VICTORINE	Bénéficiaire ASA
AMBOHIDRATRIMO	AMPANOTOKANA	RANDRINARIVAO JEAN VINCENT	Bénéficiaire
AMBOHIDRATRIMO	AMPANOTOKANA	RAKOTOARIMANANA	Bénéficiaire ASA
AMBOHIDRATRIMO	AMPANOTOKANA	Famille RAZAFINIMANANA ROBERT	Bénéficiaire ASA
AMBOHIDRATRIMO	AMPANOTOKANA	Famille RALAIARIVONY	Bénéficiaire ASA
AMBOHIDRATRIMO	AMPANOTOKANA	RAKOTOMANDIMBY REGIS	Ancien Maire
AMBOHIDRATRIMO	ANTANETIBE MAHAZAZA	RAZAFINDRANAIVO SIMON	AGF
AMBOHIDRATRIMO	ANTANETIBE MAHAZAZA	RAKOTOVAO	Bénéficiaire CF
AMBOHIDRATRIMO	ANTANETIBE MAHAZAZA	JEAN CHRYSOTOME	Bénéficiaire CF
AMBOHIDRATRIMO	ANTANETIBE MAHAZAZA	RAKOTONOMENJANAHARY LOUIS FIRMIN HERMENEFI	Maire
AMBOHIDRATRIMO	AVARATSENA	RAZAKA	Maire
AMBOHIDRATRIMO	AVARATSENA	HARISETRA	AGF
AMBOHIDRATRIMO	AVARATSENA	Anonymes	Bénéficiaire
AMBOHIDRATRIMO	AVARATSENA	RAZAKAKARIVONY	Maire
ANDRAMASINA	ANDRAMASINA	RAKOTOARISON AMEDEVÉ CLEMENT	AGF
ANDRAMASINA	ANDRAMASINA	RAMASINAIVOLA HERINDRAINY CHRISTIN	AGF
ANDRAMASINA	ANDRAMASINA	HARIFIDY	Bénéficiaire
ANDRAMASINA	ANDRAMASINA	RAMILISON	Bénéficiaire
ANDRAMASINA	ANDRAMASINA	RAKOTOMANGA RALAIARY ANDRINARISAINA	Maire
ANJOZOROBE	MANGAMILA	RAZAKARIVÉLO HAJASON	Maire
ANJOZOROBE	BETATAO	RANDRIANARIMANANA DESIRE	Maire
ANKAZOBE	MIANTSO	VENANCE	Adjoint au Maire
ANKAZOBE	MIANTSO	ANDRIATSITOAINA NOELISON ZO MIRANTO	AGF
ANKAZOBE	MIANTSO	RAHASINIAINA VERONIQUE	AGF
ANKAZOBE	MIANTSO	RASOLOFOSON DESIRE GUILLAUME	Maire
ANKAZOBE	AVARATSENA	Mr RAZAKA	Maire
ANKAZOBE	AVARATSENA	HARISETRA	AGF
ANKAZOBE	AVARATSENA	Anonymes	Bénéficiaires ASA
ANKAZOBE	FIHAONANA	RAKOTONDRAMBELO JOSEPH	Maire
ANKAZOBE	FIHAONANA	RAKOTONDRAMANANA BAKOLY	AGF
ANKAZOBE	FIHAONANA	RASOLOMAHATRATRA OLIVIER THOMAS	Ancien Maire
ARIVONIMAMO	ARIVONIMAMO II	RABEARIVÉLO ARMAND	Ancien Maire
ARIVONIMAMO	ARIVONIMAMO II	RANAIVO PASCAL	Maire
ARIVONIMAMO	ARIVONIMAMO II	RAMAVOARIMANANA TSINJOSOA	STC



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

ARIVONIMAMO	ARIVONIMAMO II	RANDRIANANTENAINA JEAN ARSENE	AGF
ARIVONIMAMO	ARIVONIMAMO II	RABEMANANTSOA HARIMAMY JIMMY	AGF
ARIVONIMAMO	ARIVONIMAMO II	Famille HAJA RASOLONDRABE	Bénéficiaire ASA
ARIVONIMAMO	ARIVONIMAMO II	Famille VINCENT BENASOLO	Bénéficiaire ASA
ARIVONIMAMO	ARIVONIMAMO II	Famille RANDRIAMANANANDRIANA ALEXANDRE	Non bénéficiaire
ARIVONIMAMO	AMBATOMIRAHAVAVY	RANDRIAMAMPIONONA TOLOJANAHARY MICHEL	Maire
ARIVONIMAMO	AMBATOMIRAHAVAVY	RAZAFINDRAMADY NORBERT	2 ^{ème} Adjoint
ARIVONIMAMO	AMBATOMIRAHAVAVY	Famille RAKOTOARISOA HERY	AGF
ARIVONIMAMO	AMBATOMIRAHAVAVY	Famille RAVALITERA HENRI	Bénéficiaire CF via APDRA
ARIVONIMAMO	AMBATOMIRAHAVAVY	Famille RANAIVOARISON	Non bénéficiaire
ANTANANARIVO ATSIMONDRANO	TSIAFAHY	RALAMBOARISOA J. DESIRE	1 ^{er} Adjoint
ANTANANARIVO ATSIMONDRANO	TSIAFAHY	ANDRIANAIVO ANDRE	2 ^{ème} Adjoint
ANTANANARIVO ATSIMONDRANO	TSIAFAHY	CYNTHIA FANAHY	SEC
ANTANANARIVO ATSIMONDRANO	TSIAFAHY	RANDRIANASOLO TIANA	ADL
ANTANANARIVO ATSIMONDRANO	TSIAFAHY	ANDRIAMIARISOA TIANA LALAO	Ancien Maire
MANJAKANDRIANA	ANJEPY	RANAIVOSON PUIALIN	Ajoint au Maire
MANJAKANDRIANA	ANJEPY	BAKONIAINA SANDRINE	SEC
MANJAKANDRIANA	ANJEPY	FANJA MALALA	STC
MANJAKANDRIANA	ANJEPY	RAVOAVY HARIFENO	Agent de Développement Local
MANJAKANDRIANA	ANJEPY	RATSIMBAZAFY	Maire
MANJAKANDRIANA	SAMBAINA	HENINTSOA	Agent recenseur de la commune
MANJAKANDRIANA	SAMBAINA	VOAHIRANA	STC
MANJAKANDRIANA	SAMBAINA	RASOARIFARA	Chef Fokontany
MANJAKANDRIANA	SAMBAINA	RAZAKANTOANINA MAMISOA	Maire
MANJAKANDRIANA	NANDIHIZANA	RAVELONTSOARANA SOLOFOHERY	Maire

Annexe 3 : Bibliographie

Documents cadre du Projet ARSF

- Etude de faisabilité, octobre 2014
- Convention de délégation de fonds UE / AFD, 1^{er} décembre 2014
- Convention de financement Etat AFD, 1^{er} décembre 2015
- Avenant n°1 à la convention de financement, 4 mars 2019
- Lettre-avenant n°2 à la convention de financement, 7 janvier 2020

Convention de partenariat

- Convention ARSF CCRF
- Convention ARSF DGFS
- Convention ARSF FDL
- Convention ARSF INDDL

Contrat opérateur

- Contrat opérateur signé le 19 janvier 2016
- Avenant n°2 (prorogation de délai + augmentation du financement)

COPIL

- Compte rendu réunion 28 04 2016
- Compte rendu réunion 23 02 2017
- Compte rendu réunion 10 10 2017
- Compte rendu réunion 31 01 2018
- Compte rendu réunion 07 08 2018
- Compte rendu réunion 30 01 2019
- Compte rendu réunion 21 02 2020

Rapports d'activité UGP

- Rapport annuel 2016
- Rapport 2017 (janv / sept)
- Rapport annuel 2018
- Rapport annuel 2019 (plus janvier 2020)
- Rapport final provisoire

Etudes OATF

- Capitalisation de l'opération cadastrale d'Anjozorobe, avril 2017
- Etablissement de la situation de référence, 2018
- Capitalisation sur les cadastres inachevés, 2019
- Capitalisation de l'opération combinée et l'opération groupée de reconnaissance foncière appuyées par ARSF à Analamanga et Itasy, décembre 2019

Aide-mémoire missions AFD

- Octobre 2014
- Septembre 2015
- Avril 2017



ASA

- Mission de formulation du projet, juillet 2013
- Rapport d'évaluation à mi-parcours (comprenant un volet foncier)

Documents UGP

- Facilité d'Aide aux Communes, guide, mars 2018
- Dispositif d'appui aux communes, note de concept, février 2017
- Plan de suivi-évaluation, juillet 2017



Annexe 4 : Compte rendu synthétique des visites par communes

1/ Commune : Ambatomirahavavy – Commune pilote de l'ARSF

Nombre de la population en 2012 : 10.930

Nombre total (approximatif) des parcelles : 50.000

Ancien/nouveau guichet foncier : ancien créé en 2011

Anciens/Nouveaux AGF : AGF depuis la création du GF mais nouveau maire

	Objectif	Nombre de Demandes de CF	Nombre de CF édités	Nombre de CF délivrés
OC	2000	1272	100	1172
Opération groupée	2800	2346	2231	569
CF Classique	15 CF/mois	300	300	300

Sources : Evalueur, DGAFD (2019), rapports finaux UGP/ARSF (2018-2019)

Autres objectifs : un SAC + relance de la fiscalité foncière + serveur cloud fonctionnel

Taux de couverture fiscale en 2018 : 41%

Observations sur les autres appuis de l'ARSF :

- **Bilan des actions de l'ARSF** : le guichet foncier fonctionne normalement sans dysfonctionnement majeur
- L'AGF a une expérience remarquable des dossiers
- L'évaluateur a remarqué que la qualité des matériels et du bureau, doté par l'ARSF est nettement meilleure que celle des autres communes, alors que comme ces dernières, la commune d'Ambatomirahavavy a suivi la même procédure (transfert de fonds via FDL et acquisition par la commune elle-même). Ce qui témoigne que le fonctionnement du guichet foncier est proportionnel au fonctionnement de la commune elle-même. Cette commune a été gérée par un maire tout à fait compétent qui maîtrise parfaitement ses fonctions.
- La commune a seulement sécurisé moins de 15% de l'ensemble des parcelles dans sa circonscription. Les 15 fkt ont tous été touchés par la certification foncière, mais dont les 14 partiellement. Les parcelles de deux fokontany ont été achevées lorsqu'ARSF s'est terminé.
- Les formes de conflits fonciers : parcelles PPNT objets de discordes entre héritiers. Les réconciliations occupaient totalement les agendas des conseillers communaux, le mardi et le jeudi, pendant 3 ans. Certains conflits n'ont pu être résolus. Depuis la certification, ils n'ont plus reçu de plaintes émanant des habitants des terroirs concernés et en général, au cours du début de ce mandat électif, il n'y a plus eu tellement de conflits.
- Les formations étaient de qualité satisfaisante
- ARSF a mené des supervisions, d'abord deux fois par semaine, puis deux fois par quinzaine. Il a par ailleurs mis des facilitateurs à disposition
- Il existe une articulation automatique entre les certificats fonciers achevés et l'IFT, et même dès le recensement parcellaire achevé, mais par volonté politique, étant donné la crise du COVID 19 on n'a émis aucun avertissement cette année 2020 vu que la population traversait une crise économique due aux cessations d'activités résultant du confinement et des restrictions de déplacement dans le temps et dans l'espace. Le coût d'édition des rôles est de 1 millions d'ariary. En 2019 on a atteint un taux de recouvrement de 50% avec un montant recouvré de 20 millions d'Ariary



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

- Les personnes vulnérables ont été ciblées lors de la certification foncière. Ce sont les paysans qui n'ont pas assez de patrimoine foncier. ASA a financé des projets d'élevages piscicoles en étang, ou en rizière (financement de l'achat d'alevins et formation technique) et c'est l'étang (petite surface) ou la rizière qui a été sécurisé. Ces personnes vulnérables ont été également ciblées et encouragées à pratiquer des cultures légumières et c'est la parcelle composée de quelques planches qui est sécurisée. Le tarif de certification était symbolique : 5000 Ar
- Au départ, lors de la création du Guichet foncier en 2012, les usagers étaient « prudents », et dans l'expectative. Actuellement, même sans opération groupée, on constate une affluence de dépôts de demandes. On a été obligé de s'organiser pour n'en recevoir que deux fois par semaine. Mais à chaque fois le nombre de dépôts est au moins dix par séance. Cela a commencé en 2015, et la venue de l'ARSF n'a fait que l'intensifier encore.
- Jusqu'ici, l'organisation de la commune lui permet de donner satisfaction aux usagers, en séparant les responsabilités et les tâches : BIF, STC, SEC. Les salaires du personnel sont payés à temps et en totalité.
- **Pas que de positifs résultats** : la suite logique de la certification foncière étaient l'élaboration du SAC, ARSF l'a envisagé, mais le ministère l'a bloqué : deux fokontany, Ivelo et Manarintsoa, attenant à la limite de la Commune Vontovorona (qui abrite l'infrastructure du CNAPS et l'Université de Polytechnique, et des membres de l'élite intellectuelle nationale y résident) ont été touchés par le Plan d'Urbanisme de cette commune (on parle de Plan d'urbanisme au lieu de SAC quand il s'agit d'une Commune urbaine), le Ministère avait pensé à tort que le plan d'urbanisme touchant ces deux fokontany concernait l'ensemble de la commune d'Ambatomirahavavy. Désormais, ces deux fokontany feraient partie de la CU Vontovorona on n'attend que le décret y afférant, alors que les parcelles du terroir d'Ivelo ont été certifiées, les recettes d'IFT de ces deux fokontany sont « perdues ».
- Le Conseil Communal a déjà délibéré qu'Ambatomirahavavy élaborera son SAC mais reste à trouver le financement. C'est une urgence sous peine de subir une urbanisation anarchique.
- La suite logique de la certification foncière étaient l'élaboration du SAC, ARSF l'a envisagé, mais le ministère l'a bloqué : deux fokontany, Ivelo et Manarintsoa, attenant à la limite de la Commune Vontovorona (qui abrite l'infrastructure du CNAPS et l'Université de Polytechnique, et des membres de l'élite intellectuelle nationale y résident) ont été touchés par le Plan d'Urbanisme de cette commune (on parle de Plan d'urbanisme au lieu de SAC quand il s'agit d'une Commune urbaine), le Ministère avait pensé à tort que le plan d'urbanisme touchant ces deux fokontany concernait l'ensemble de la commune d'Ambatomirahavavy. Désormais, ces deux fokontany feraient partie de la CU Vontovorona on n'attend que le décret y afférant, alors que les parcelles du terroir d'Ivelo ont été certifiées, les recettes d'IFT de ces deux fokontany sont « perdues ».
- Le Conseil Communal a déjà délibéré qu'Ambatomirahavavy élaborera son SAC mais reste à trouver le financement. C'est une urgence sous peine de subir une urbanisation anarchique.
- Concernant l'utilisation du serveur cloud, l'AGF ne trouve pas l'intérêt de son utilisation aggravé par des problèmes techniques comme la faiblesse de la connexion, le problème d'hébergement qui ne fonctionne pas du tout, le problème de « mot de passe » et l'indisponibilité de l'informaticien chargé du suivi. Cette activité est complètement abandonnée juste quelque mois de sa mise en oeuvre.
- **Effets économiques de la sécurisation foncier** : l'obtention de certificat foncier n'entraîne pas le paysan à entrer dans de nouvelles techniques améliorées telles que la fertilisation, il est habitué à ne pas en utiliser, ou si peu. Les paysans ne sont pas enclins à s'adonner à des investissements (moyen ou long terme) car les activités agricoles basées sur la culture légumière génèrent des revenus continus à très court terme et la demande est très consistante.
- Un agriculteur reste généralement jusqu'aujourd'hui à la traîne pour avoir crédit en hypothéquant sa terre. Seuls certains salariés et hommes d'affaires ont accès aux crédits. Le lien entre attestation légale et accès au crédit paraît encore très faible. Les garanties foncières sont rarement utilisées.



Du côté de l'offre de crédit, les institutions/individus qui octroient des crédits préfèrent utiliser des garanties physiques qui peuvent être aisément saisies et revendues (vélos, bœufs, sacs de riz). Le coût de transaction pour vendre et faire la mutation, en cas de non-remboursement, reste très élevé. Du côté de la demande crédit, les détenteurs des certificats fonciers perçoivent des risques élevés de perdre leurs terres (selon eux, les terres ne sont pas à eux seuls, mais toutes les générations) par saisies. En outre, l'absence d'opportunité d'investissement fait que les besoins en capital des petits propriétaires des terres ne dépassent pas la valeur de leurs terres. Ils ne perçoivent pas ainsi la nécessité de mettre en gage leur terre pour avoir le crédit.

- **En termes de droits secondaires** : il n'y a pas tellement de pratiques de métayage ou de location, s'il y en a, les acteurs ne recourent pas à la légalisation au niveau de la commune. La terre n'est plus fertile dans le terroir et le métayage ou la location en devient peu rentable, pas comme dans la commune de Mananjara où les fertilisants organiques d'origine aviaire ou bovine ou porcine abonde relativement plus.
- **Sur le développement du marché foncier** : les transactions foncières (achats ou ventes) existent et s'intensifient. Le marché foncier se développe notamment parce que c'est une commune portuaire de Tana-ville : le minimum de document d'appropriation exigé est le certificat. Les acquéreurs s'empressent de transformer en titre.
- **Future action** : la Commune envisage d'organiser une opération groupée de transformation : les gens sont enclins à titrer, le guichet foncier ne peut effectuer de bornage. Le doute sur la valeur juridique des certificats persiste encore chez beaucoup de propriétaires de terrains certifiés, et sur la nature contestable du certificat. Des propriétaires aiment les livres fonciers matérialisant leur appropriation foncière.
- Les paysans préfèrent que le processus foncier soit combiné à un projet d'AGR, car celui-ci ne financerait que les projets sur des terrains « en règle » ou en voie de l'être. Les parties entrées en conflit foncier n'osent cultiver sur le terrain concerné, or, les résolutions de ces conflits demandent du temps. C'est pourquoi, si on est obligé de choisir, on priorisera d'abord la certification avant l'AGR.



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

2/ Commune : Ampanotokana

Nombre de la population en 2012 : 16.438

Nombre total (approximatif) des parcelles : 30.000

Ancien/nouveau guichet foncier : ancien créé en 2012

Anciens/Nouveaux AGF : AGF depuis la création du GF

	Objectif	Nombre de Demandes de CF	Nombre de CF édités	Nombre de CF délivrés
Opération groupée	2000	4572	2385	905
CF Classique	12 CF/mois	460	460	375

Sources : Evalueur, DGAFD (2019), rapports finaux UGP/ARSF (2018-2019)

Taux de couverture fiscale : 21%

Autres observations sur les autres appuis de l'ARSF :

- Clôture du cadastre dans la commune rurale d'Ampanotokana : le chantier cadastral dans la commune d'Ampanotokana est clôturé par l'arrêté ministériel n° 28639-2018 du 19 novembre 2018. En conséquence, les terres se trouvant dans ces zones cadastrales fermées reviennent à leur statut initial
 - o Un des trois facteurs qui a fait monter en flèche le nombre des demandes de certificats fonciers sur leur terre dont le statut est depuis longtemps gelé par l'opération cadastrale
 - o Contrôle technique assez régulier du BS, mais résultats de contrôle sans risque majeur (rature, erreurs dans les informations du demandeur (noms, date de naissance,...), incohérence entre les dates de publication, date de reconnaissance. Dossiers à corriger qui représente au maximum 10% de l'ensemble des dossiers fonciers.
- Mauvaise qualité de la construction du bâtiment pour le guichet foncier et les équipements.
 - o Transfert de fonds par le FDL à la commune, mais insuffisance de contrôle qualité
- Nombre de certificats réellement délivrés, qui est insuffisant par rapport au nombre de demandes/nombre de reconnaissances locales
 - o usagers se contentent du PV de reconnaissance
 - o perspective de mener une campagne de communication et d'information
- AGF satisfaits du renforcement de capacité, prodigué par l'ARSF
- Maîtrise de la GFD, pourtant, l'évaluateur a constaté une certaine routine au travail, besoin d'un recyclage non pas sur la GFD, mais notamment sur l'organisation de travail, et l'archivage et l'arrangement physique du bureau d'accueil
- Bénéficiaires s'inquiétant sur le retard de la distribution de leur CF
 - o Comportement méfiant causé par l'attente longue (9ans) de la fermeture de l'opération cadastrale



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

3/ Commune : Andramasina

Nombre de la population en 2012 : 16.438

Nombre total (approximatif) des parcelles :35.000

Ancien/nouveau guichet foncier : ancien créé en 2011

Anciens/Nouveaux AGF : AGF depuis la création du GF

	Objectif	Nombre de Demandes de CF	Nombre de CF édités	Nombre de CF délivrés
OC	1000	643	643	501
Opération groupée	3000	4531	2000	694
CF Classique	02 CF/mois	846	846	788

Sources : Evalueur, DGAFD (2019), rapports finaux UGP/ARSF (2018-2019)

Taux de couverture fiscale : 47%

Observations sur l'appui de l'ARSF :

– OGRF et OC

- Les 643 reconnaissances locales durant la première année de l'appui de l'ARSF s'étendent sur 870 ha, ce qui portera la surface moyenne sécurisée par certificat à 1,3 ha. 1.600 personnes seront titulaires de certificats, soit environ 2 terrains sécurisés par ménage. 22 % des titulaires de certificats sont des femmes.
- Au temps classique, i.e. sans OGRF ou OC, la vitesse moyenne de reconnaissance locale par la commune variait autour de 2 à 3 par mois. Cette vitesse a triplée début de l'OC et de l'OGRF pour passer à 17 CRL par mois. Ce nombre de terrains reconnus, témoigne l'expérience opérationnelle du GF, i.e. capacité d'organisation des commissions de reconnaissance locale où les élus, les agents, les chefs fokontany sont impliqués, bonne programmation en tenant compte de la saison des pluies et de l'accès difficile, éloignement des terrains car il s'agit d'une commune de taille assez grande
- Malgré la relation assez tumultueuse avec le facilitateur, l'équipe communale fait remarquer que l'appui de l'ARSF est d'une grande efficacité, entre autres :
 - Mesure incitative prise par l'ARSF au niveau du coût de certificat : le coût ne sera plus de 5000 Ar car l'opération sera totalement prise en charge, il sera au moins de 25 000 Ar
 - Faire adhérer au processus de certification foncière, les femmes, notamment les catégorisées vulnérables qui ont bénéficié des activités du programme ASA
 - Organisation opérationnelle de la commune pour mener à bien le processus de certification foncière
 - ARSF a dispensé aux AGF, à l'exécutif communal, aux CRL et aux employés du Bureau spécialisé (BS) des formations initiales portant sur les dispositions réglementaires en matière de foncier, en matière de gouvernance locale (pour le maire, les membres du CC, la STC, les AGF), en SIG en procédures relatives au processus pour les AGF et en Fiscalité locale pour la STC, le maire et les membres du CC
 - ARSF a envoyé un facilitateur qui collabore (2 jours sur 5) avec les AGF tout au long du processus, notamment dans le domaine de communication. Mais il ne supplée aucunement l'GF étant donné qu'il ne connaît pas le contexte du terroir comme celui-ci.

- Un superviseur de l'ARSF vient tous les 15 à 20 jours pendant la première année de mise en œuvre. Le nombre des missions de supervisions a diminué au cours de la dernière année arrivé jusqu'à une mission par mois voir une fois par deux mois. Un PV de visite relatant les problèmes constatés sur terrain et ses instructions (solutions proposées et mode opératoires avec chronogramme de mise en œuvre) retrace ses tournées
 - Si l'évaluateur tient compte du nombre des terrains faisant objet d'enregistrement des droits par le certificat foncier, il a une nette lacune du service public :
 - La durée du processus depuis la déposition de la demande de certification jusqu'à l'octroi du certificat est d'environ 2 mois pour une demande individuelle (classique) mais cette durée est plus longue dans le cadre de l'opération groupée (jusqu'à 2 ans). Ce qui est contraire à l'objectif d'une opération groupée
- **Fiscalité foncière**
 - La commune a déjà perçu depuis longtemps les impôts fonciers, d'une façon déclarative sans base foncière. Même après la mise en place du GF en 2012, elle a continué de cette façon car le nombre de CF délivrés (846 en 2017 avant l'OC et l'OGRF) pour ne pas pénaliser les détenteurs de CF.
 - Après l'édition de tous les CF issus de l'OC et l'OGRF, la commune projette d'utiliser le PLOF comme base des données pour mieux gérer la fiscalité foncière. En effet, cette base de base de données devient plus complète après ces opérations.
- **Relation entre la Commune et le Service central du Domaine**
 - Le Guichet foncier ne peut éditer aucun certificat foncier avant que celui-ci n'ait subi une vérification par le BS qui dépend du Service du Domaine : Les agents du BS préviennent de leur arrivée pour contrôler les qualités des documents établis avant leur édition (défaut les plus fréquents : orthographe des noms, incohérence des différentes dates...)
 - Si un propriétaire désire obtenir un titre de sa propriété auprès du Service du Domaine, il doit se procurer auprès de la commune un certificat d'affichage et un certificat de non opposition.
- **Relation entre la Commune et le Service foncier (District d'Andramasina)**
 - Le service foncier de district d'Andramasina est très jeune (mis en place en 2013) par rapport à l'âge moyen des services fonciers dont la plupart a été créée depuis la colonisation. Il a été mis en place deux ans après la mise en place du guichet foncier
 - Relation de concurrence ou de complémentarité : l'équipe communale affirme avoir communiqué trimestriellement au service foncier les informations sur les certificats fonciers délivrés et prendre celles qui concernent les nouveaux titres fonciers
 - D'un point de vue fonctionnel donc, les relations entre les collectivités locales et les services déconcentrés sont très indécises.
 - L'évaluateur a constaté que la coexistence de ces deux institutions dans une même commune sème certaine confusion au niveau des usagers interviewés
 - Le cas d'Andramasina peut être intéressant pour l'analyse du processus de décentralisation qui laisse apparaître une dynamique des acteurs assez contrastée entre, d'une part, un Etat dont la volonté politique et la vision stratégique sont constamment interrogées, d'autre part, par les acteurs locaux de base dont l'engouement et l'intérêt sont réels ; mais aussi, par les partenaires extérieurs qui se sont pourtant engagés au soutien de cette politique.
- **Accès au crédit**
 - La commune délivre des attestations foncières pour les propriétaires désireux d'offrir en hypothèque leur patrimoine contre un prêt auprès de l'OTIV. Elle inscrit par ailleurs la mention « OTIV » sur le dossier foncier relatif à la parcelle concernée. L'institution



financière ne confisque pas le certificat, mais se contente de cette attestation. Le propriétaire est encore venu signaler qu'il s'est acquitté de sa dette OTIV auprès de la Commune et qu'il faut ainsi supprimer les mentions sur son dossier foncier

– Droits secondaires

Le faire valoir en métayage ou location n'est pas fréquent à Andramasina. Seuls les terrains dont le propriétaire est non résident de la commune rurale, font le plus souvent l'objet de faire valoir indirect. L'utilisation d'un contrat officiel et légal entre les deux parties (propriétaire et locataire/métayer) est encore rare. Aucun appui de l'ARSF n'a été enregistré dans le sens de l'officialisation d'un tel contrat.

– Impact

- Suite au reboisement promu dans le cadre du programme ASA, la commune exige que toute demande de permis de coupe, partant du VOI, passant par le chef fokontany doit être accompagné d'une copie de certificat foncier. Le cantonnement forestier exige l'avis de la commune avant de délivrer le document.
- Les parcelles certifiées ne sont pas touchées par les feux de brousse sauvages. Les bouviers ne laissent pas leurs animaux paître sur des parcelles certifiées
- La sécurisation foncière allège les tâches des conseillers communaux qui voient diminuer la délivrance de sentence arbitrale pour une meilleure harmonie sociale et moins de litiges fonciers



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

4/ Commune : Antanetibe Mahazaza

Nombre de la population en 2012 : 8.583

Nombre total (approximatif) des parcelles : 25.000

Ancien/nouveau guichet foncier : nouveau, créé en décembre 2020

Anciens/Nouveaux AGF : nouveau AGF supervisé par un maire de 3^{ème} mandat ayant une maîtrise de la GFD

	Objectif	Nombre de Demandes de CF	Nombre de CF édités	Nombre de CF délivrés
Cadastre inachevé				
Opération groupée	2500	4873	4041	4041
CF Classique	06 CF/mois	24	24	24

Sources : Evalueur, DGAFFD (2019), rapports finaux UGP/ARSF (2018-2019)

Taux de couverture fiscale : 67%

Autres observations sur les autres appuis de l'ARSF :

- Le guichet foncier fonctionne normalement sans dysfonctionnement majeur
- L'AGF a une maîtrise satisfaisante des dossiers même s'il est nouveau
- L'AGF et le Maire sont en bon tandem, i.e. s'échange des informations régulièrement
- Forte implication du staff communal notamment le maire dans toutes les opérations de sécurisation foncière : OC et OGRF appuyées par l'ARSF et actuellement reprise du cadastre inachevé appuyé par l'administration
- L'évaluateur a remarqué que la qualité des matériels et du bureau, doté par l'ARSF est nettement meilleure que celle des autres communes, alors que comme ces dernières, la commune d'Antanetibe a suivi la même procédure (transfert de fonds via FDL et acquisition par la commune elle-même). Ce qui témoigne que le fonctionnement du guichet foncier est proportionnel au fonctionnement de la commune elle-même. Cette commune est gérée par un maire tout à fait compétent qui maîtrise parfaitement ses fonctions.
- Vision du maire : sécuriser au moins 70% de l'ensemble des parcelles dans sa commune et utiliser le PLOF pour booster la fiscalité foncière car la commune a la stratégie et la capacité de mobilisation des usagers à payer l'impôt (Taux de couverture fiscale en 2019: 67%). De cette vision, il a fait une demande auprès du ministère pour finaliser l'opération inachevée. Cette demande a eu une réponse positive, d'où au moment du passage de l'évaluateur, une brigade de topo a fait des descentes sur terrain pour la délimitation parcellaire.
- Cette vision est motivée par le dynamisme économique de la commune qui génère une forte pression foncière : construction d'une « route de l'œuf » qui pourra être mise à profit par le gouvernement pour le projet présidentiel de construction des nouvelles villes.
- Le coût de finalisation de l'opération cadastrale inachevée s'élève à 360.000 Ariary affecté forfaitairement par parcelle moins d'un hectare. Même si ce coût est très élevé, selon le maire, le nombre de demandes est élevé. La plupart des demandeurs sont des citoyens et les riches éleveurs des poules pondeuses.



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

5/ Commune : Arivonimamo II

Nombre de la population en 2012 : 11.032

Nombre total (approximatif) des parcelles :40.000

Ancien/nouveau guichet foncier : ancien créé en 2012

Anciens/Nouveaux AGF : AGF depuis la création du GF

	Objectif	Nombre de Demandes de CF	Nombre de CF édités	Nombre de CF délivrés
OC	3000	2800	1100	400
Opération groupée	3000	1929	1533	1533
CF Classique	12 CF/mois	350	350	340
Recensement parcellaire	40000	33000 parcelles recensées		

Sources : Evalueur, DGAFD, rapport final UGP/ARSF

Taux de couverture fiscale : 47%

Observations sur l'appui de l'ARSF :

– **Recensement parcellaire**

- Le terroir foncier d'Arivonimamo II est estimé à 40 000 parcelles. Les opérations de recensement ont permis d'identifier 33 000 (dont certains ont déjà fait l'objet de certification parmi les 40 000. La commune espère pouvoir achever le recensement parcellaire concernant les 7000 parcelles restantes en 2021. Un nouveau calendrier existe déjà
- Les usagers savaient déjà avant le recensement que celui-ci serait utilisé ultérieurement dans le cadre de l'élaboration de l'assiette fiscale foncière (IFT). L'impôt foncier constitue 25% des recettes prévisionnelles dans le budget communal
- Recensement ne signifie aucunement sécurisation foncière, bien que des propriétaires terriens s'en satisfassent

– **OGRF**

- Si l'évaluateur tient compte seulement du nombre des terrains faisant objet de reconnaissance, il a une nette amélioration du service public. Le nombre et le rythme de terrains dont les droits sont reconnus
- Plusieurs facteurs de réussite de ces résultats :
 - Mesure incitative prise par l'ARSF au niveau du coût de certificat : le coût ne sera plus de 5000 Ar car l'opération sera totalement prise en charge entièrement par la commune, il sera au moins de 25 000 Ar
 - Effet de la menace de « l'exploitation minière chinoise » de Soamahamanina ; 95% du terroir d'Arivonimamo II était concerné par le permis d'exploitation minière de Soamahamanina, donc peur que leur terrain soit accaparé par l'entreprise d'exploitation minière chinoise
 - Pour les inciter à adhérer au processus de certification foncière, les femmes, notamment les catégorisées vulnérables ont bénéficié d'AGR sous forme de petit élevage (poulet gasy) ou de culture légumière de la part de l'ONG Efamira dans le cadre de l'ASA. Ces AGR sont destinées à impulser le processus de certification foncière ; mais apparemment, même sans ces activités, les propriétaires sont motivés à adhérer au processus, pour une appropriation « légale » de leur patrimoine foncier



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

- Organisation opérationnelle de la commune pour mener à bien le processus de certification foncière
 - ARSF a dispensé aux AGF, à l'exécutif communal, aux CRL et aux employés du Bureau spécialisé (BS) des formations initiales portant sur les dispositions réglementaires en matière de foncier, en matière de gouvernance locale (pour le maire, les membres du CC, la STC, les AGF), en SIG en procédures relatives au processus pour les AGF et en Fiscalité locale pour la STC, le maire et les membres du CC
 - ARSF a envoyé un facilitateur qui collabore étroitement (3 jours sur 5) avec les AGF tout au long du processus. Mais il ne supplée aucunement l'AGF étant donné qu'il ne connaît pas le contexte du terroir comme celui-ci.
 - Un superviseur de l'ARSF vient tous les 15 à 20 jours. Un PV de visite relatant les problèmes constatés sur terrain et ses instructions (solutions proposées et mode opératoires avec chronogramme de mise en œuvre) retrace ses tournées
- Si l'évaluateur tient compte du nombre des terrains faisant objet d'enregistrement des droits par le certificat foncier, il a une nette lacune du service public :
 - Retard d'édition des certificats (qui doivent d'abord passer le contrôle du BS avant Impression)
 - La durée du processus depuis la déposition de la demande de certification jusqu'à l'octroi du certificat est d'environ 2 mois pour une demande individuelle (classique) mais cette durée est plus longue dans le cadre de l'opération groupée (jusqu'à 2 ans). Ce qui est contraire à l'objectif d'une opération groupée
- **Fiscalité foncière**
 - Aussi bien la STC que les AGF se sont rendu compte de l'inadaptation du logiciel Fi-PLOF dans le calcul de la fiscalité, le montant global à payer par le contribuable propriétaire de plusieurs parcelles devient excessif.
 - Un nouveau logiciel (nommé IF ARSF) a été conçu dans le cadre de l'ARSF, il permettra de calculer l'impôt foncier en totalisant la surface totale des parcelles du contribuable (même si celles-ci sont spatialement éclatées) et d'y appliquer le taux de 30 ar/are)
 - La non maîtrise de ce logiciel appelé IF-ARSF est entre autres raison à l'origine de la non émission de rôle pour l'exercice 2020
- **Relation entre la Commune et le service du Domaine**
 - Le Guichet foncier ne peut éditer aucun certificat foncier avant que celui-ci n'ait subi une vérification par le BS qui dépend du Service du Domaine : Les agents du BS préviennent de leur arrivée pour contrôler les qualités des documents établis avant leur édition (défaut les plus fréquents : orthographe des noms, incohérence des différentes dates,...)
 - Si un propriétaire désire obtenir un titre de sa propriété auprès du Service du Domaine, il doit se procurer auprès de la commune un certificat d'affichage et un certificat de non opposition
- **Accès au crédit**
 - La commune délivre des attestations foncières pour les propriétaires désireux d'offrir en hypothèque leur patrimoine contre un prêt auprès de l'OTIV ou de la CECAM. Elle inscrit par ailleurs la mention « OTIV » ou CECAM » sur le dossier foncier relatif à la parcelle concernée. L'institution financière ne confisque pas le certificat, mais se contente de cette attestation. Par contre, aucun propriétaire n'est encore venu signaler qu'il s'est acquitté de sa dette OTIV ou CECAM auprès de la Commune et qu'il faut ainsi supprimer les mentions sur son dossier



– Droits secondaires

Le faire valoir en métayage n'est pas fréquent à Arivonimamo. Il y a par contre des locations de terres pendant plusieurs années. La commune commence à recevoir des demandes d'officialisation de contrat de location. L'officialisation se fait par dépôt de signature par les deux parties contractantes

– Impact

- Désormais, deux ans après le début du processus de certification foncière, la commune exige que toute demande de permis de coupe, partant du VOI, passant par le chef fokontany doit comporter un numéro de certificat foncier, ou, au moins d'un numéro de recensement. Le cantonnement forestier exige l'avis de la commune avant de délivrer le document.
- Les parcelles certifiées ne sont pas touchées par les feux de brousse sauvages. Les bouviers ne laissent pas leurs animaux paître sur des parcelles certifiées
- La sécurisation foncière allège les tâches des conseillers communaux qui voient diminuer la délivrance de sentence arbitrale pour une meilleure harmonie sociale voyant moins de litiges fonciers



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

6/ Commune : Avaratsena

Nombre de la population en 2012 : 16.438

Nombre total (approximatif) des parcelles : 40.000

Ancien/nouveau guichet foncier : nouveau guichet foncier créé en 2018

Anciens/Nouveaux AGF : AGF depuis la création du GF avec même maire

	Objectif	Nombre de Demandes de CF	Nombre de CF édités	Nombre de CF délivrés
OC	3000	2800	2800	1540
Opération groupée	2500	2350	2350	450
CF Classique	05 CF/mois	??	0	0

Sources : Evalueur, DGAFD (2019), rapports finaux UGP/ARSF (2018-2019)

Taux de couverture fiscale : 39%

Observations sur l'appui de l'ARSF :

– OGRF et OC

- Les 2800 reconnaissances locales durant la première année de gestion foncière décentralisée s'étendent sur 4400 ha, ce qui portera la surface moyenne sécurisée par certificat à 1,7 ha. 4.660 personnes seront titulaires de certificats, soit environ 2 terrains sécurisés par ménage. 18 % des titulaires de certificats sont des femmes.
- Le nombre de terrains reconnus et le nombre de CF édités montre une proportion élevée par au nombre de demandes, ce qui témoigne que, ce nouveau GF présente une notable capacité opérationnelle des commissions de reconnaissance locale : des implications des élus, des agents, des fokontany, bonne programmation en tenant compte de la saison des pluies et de l'accès difficile, éloignement des terrains pas très éloignés car commune d'assez petite taille
- Pour cette commune où le guichet foncier est récemment installé, c'est une innovation reçue favorablement par les usagers et les élus locaux. Le focus group des bénéficiaires a permis de constater que le guichet foncier, en tant que service foncier de proximité, semble réellement intéresser les populations.
- Cette efficacité témoigne également la qualité du conseil et appui (notamment la qualité de l'appui du facilitateur selon l'équipe communal) que l'ARSF a apporté à la commune
- La communication/sensibilisation constitue également un facteur majeur. Une campagne d'informations relayée par tous les chefs de fokontany a permis de déclencher un mouvement massif de demandes de certificats. L'appui des facilitateurs engagés par l'ARSF est important dans la mesure où l'équipe communale s'est vue rapidement saturée avec le rythme des demandes.
- L'autre facteur est le prix d'établissement du certificat qui est abordable pour la majorité de la population. En effet, le coût n'est plus de 15000 Ar le bénéficiaire ne paie que 5000 Ar

– Fiscalité foncière

- Comme la plupart des communes observées, l'équipe communale d'Avaratsena reconnaît que la gestion de la fiscalité foncière constitue un des moyens pour valoriser les certificats fonciers délivrés. Cette gestion permettra de faire face à des enjeux majeurs en termes de pérennité financière du guichet foncier : si les frais de fonctionnement des guichets ne peuvent être couverts ni par les recettes des certificats ni par des transferts en provenance de l'État, la possibilité est de compter sur la fiscalité foncière.



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

- Toutefois, n'ayant pas pu démarrer à cause de l'élection communale en novembre 2019, le conseil communal a décidé de lancer la fiscalité foncière de cette année 2020.
- **Accès au crédit, Droits secondaires, Schéma d'Aménagement Communal**
- L'évaluateur a constaté que dans la commune rurale d'Avaratsena, l'insécurité foncière est moins intense par rapport à celle des autres communes observées. C'est une commune plus isolée. Pour l'équipe communale et les bénéficiaires, les actions sur l'utilisation des CF pour l'accès au crédit, la sécurisation des droits secondaires par le biais du GF et l'élaboration du SAC en utilisant le PLOF, ne sont pas encore arrivées à un stade de nécessité.



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

7/ Commune : Betatao

Nombre de la population en 2012 : 16.438

Nombre total (approximatif) des parcelles : 40.000

Ancien/nouveau guichet foncier : nouveau guichet foncier créé en 2018

Anciens/Nouveaux AGF : AGF depuis la création du GF

	Objectif	Nombre de Demandes de CF	Nombre de CF édités	Nombre de CF délivrés
OC	1000	425	388	135
Opération groupée	2000	1335	721	359
CF Classique	05 CF/mois	43	0	0

Sources : Evalueur, DGAFD (2019), rapports finaux UGP/ARSF (2018-2019)

Taux de couverture fiscale : 47%

Observations sur l'appui de l'ARSF :

– OGRF et OC

- Les 425 reconnaissances locales durant la première année de gestion foncière décentralisée s'étendent sur 733 ha, ce qui portera la surface moyenne sécurisée par certificat à 1,8 ha. 844 personnes seront titulaires de certificats, soit environ 2 terrains sécurisés par ménage. 33 % des titulaires de certificats sont des femmes.
- Fin 2019, la vitesse moyenne de reconnaissance locale par la commune variait autour de 5 à 6 par mois. Cette vitesse a doublé début 2019 pour passer à 16 CRL par mois. Ce nombre de terrains reconnus, témoigne que par rapport au nombre moyen des communes de l'ARSF, ce nouveau GF présente une notable capacité opérationnelle des commissions de reconnaissance locale : des implications des élus, des agents, des fokontany, bonne programmation en tenant compte de la saison des pluies et de l'accès difficile, éloignement des terrains pas très éloignés car commune d'assez petite taille
- Cette efficacité témoigne également la qualité du conseil et appui (notamment la qualité de l'appui du facilitateur selon l'équipe communal) que l'ARSF a apporté à la commune
- La communication/sensibilisation constitue également un facteur majeur. Selon l'équipe communale, des doutes ont persisté au début chez certains usagers sur la valeur du certificat ; ils en ignorent la capacité à protéger les droits et les utilisations possibles. Par ailleurs, certains craignent, sans doute à juste titre, une plus grande exposition à l'impôt foncier à partir du moment où leurs terrains sont enregistrés par la commune. Ce qui est facteur limitatif de l'OC. L'appui des facilitateurs engagés par l'ARSF est important dans la mesure où l'équipe communale s'est vue rapidement saturée avec le rythme des demandes.
- L'autre facteur est le prix d'établissement du certificat qui est abordable pour la majorité de la population.
- Pour cette commune où le guichet foncier est récemment installé, c'est une innovation reçue favorablement par les usagers et les élus locaux. Le focus group des bénéficiaires a permis de constater que le guichet foncier, en tant que service foncier de proximité, semble réellement intéresser les populations.
- Plusieurs facteurs de réussite de ces résultats :
 - Mesure incitative prise par l'ARSF au niveau du coût de certificat : le coût n'est plus de 15000 Ar le bénéficiaire ne paie que 5000 Ar



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

- Il faut noter que les bénéficiaires du programme ASA (reboisement dans le cas de la commune de Betatao) ont été incités à adhérer au processus de certification foncière. Le développement du reboisement du programme ASA a impulsé le processus de certification foncière. Mais selon certains d'entre eux, même sans ces activités, les propriétaires sont motivés à adhérer au processus, pour une appropriation « légale » de leur patrimoine foncier
- Toutefois, cet élan est terni par :
 - Retard d'édition des certificats (qui doivent d'abord passer le contrôle du BS avant Impression). Les raisons du retard d'édition sont :
 - Du côté de l'URSF, des pannes techniques de l'imprimante : ancrés et tambour. Le technicien de l'ARSF s'est vu rapidement saturé avec le rythme des demandes d'édition.
 - Du côté des AGF, le non-respect du calendrier d'établissement des CF. Toutefois, selon les AGF, il y a un rythme de travail à ne pas dépasser concernant la vitesse de traitement du dossier dès la réception de la demande jusqu'à l'édition du CF.
 - Insuffisance de Capacité d'anticipation et de concertation entre l'ARSF et les AGFs pour atteindre l'objectif commun.
 - La durée longue de presque 18 mois du processus depuis la déposition de la demande de certification jusqu'au moment de l'évaluation où les bénéficiaires n'ont pas encore reçu leur CF. Ce qui est contraire à l'objectif d'une opération groupée
- **Fiscalité foncière**
 - L'équipe communale reconnaît que la gestion de la fiscalité foncière constitue un des moyens pour valoriser les certificats fonciers délivrés. Cette gestion permettra de faire face à des enjeux majeurs en termes de pérennité financière du guichet foncier : si les frais de fonctionnement des guichets ne peuvent être couverts ni par les recettes des certificats ni par des transferts en provenance de l'État, la possibilité est de compter sur la fiscalité foncière.
 - Toutefois, selon toujours la même équipe communale, il faudrait aller prudemment avec la gestion de la fiscalité foncière car elle peut constituer un frein à la certification foncière : si mal informés, les contribuables sont réticents à payer l'impôt foncier et par conséquent à enregistrer leurs droits de propriétés. De toute façon, la fiscalité foncière n'a pas pu également démarrer à cause de l'élection communale en novembre 2019. Les candidats à l'élection communale ont évité autant que possible d'aborder les questions sur les impôts pour gagner leur électoral.
- **Accès au crédit, Droits secondaires, Schéma d'Aménagement Communal**
 - L'évaluateur a constaté que dans la commune rurale de Betatao, l'insécurité foncière est moins intense par rapport à celle des autres communes observées. C'est une commune plus isolée. Pour l'équipe communale et les bénéficiaires, les actions sur l'utilisation des CF pour l'accès au crédit, la sécurisation des droits secondaires par le biais du GF et l'élaboration du SAC en utilisant le PLOF, ne sont pas encore arrivées à un stade de nécessité.
 - Par contre, suite au reboisement promu dans le cadre du programme ASA, la commune exige que toute demande de permis de coupe doit comporter un numéro de certificat foncier. Le cantonnement forestier exige l'avis de la commune avant de délivrer le document.



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

8/ Commune : Fihaonana

Nombre de la population en 2012 : 10.930

Nombre total (approximatif) des parcelles : 50.000

Ancien/nouveau guichet foncier : ancien créé en 2008

Anciens/Nouveaux AGF : AGF ancienne mais nouveau maire

	Objectif	Nombre de Demandes de CF	Nombre de CF édités	Nombre de CF délivrés
OC	2000	1272	100	1172
Opération groupée	2000	2270	1010	760
CF Classique	05 CF/mois	2300	2300	2300

Sources : Evalueur, DGAFD (2019), rapports finaux UGP/ARSF (2018-2019)

Taux de couverture fiscale en 2018: 27%

Observations sur les appuis de l'ARSF :

- **Bilan des actions de l'ARSF** : le guichet foncier fonctionne normalement sans dysfonctionnement majeur
- L'AGF a une expérience remarquable des dossiers fonciers. Selon elle, malgré son expérience, elle trouve que les formations prodiguées par le projet est de qualité satisfaisante, lui permettant d'être plus efficace.
- Par contre, le facilitateur d'ARSF qui a été sensé lui appuyer notamment en matière de sensibilisation et communication, n'était pas d'un appui efficace. Ce facilitateur n'était pas disponible tout le temps car il a été souvent récupéré par l'ARSF pour faire d'autres tâches.
- L'AGF se plaint de la qualité des matériels et du bureau, dotés par l'ARSF via transfert de fonds au FDL et acquisition par la commune elle-même. Elle n'était pas impliquée par la commune dans le processus d'acquisition de ces matériels. Le dysfonctionnement de la commune a un impact au fonctionnement du guichet foncier.
- La commune a seulement sécurisé moins de 12% de l'ensemble des parcelles dans sa circonscription.
- Les formes de conflits fonciers : parcelles PPNT objets de discordes entre héritiers. Les réconciliations occupaient totalement les agendas des conseillers communaux, le mardi et le jeudi, pendant 3 ans. Certains conflits n'ont pu être résolus. Depuis la certification, ils n'ont plus reçu de plaintes émanant des habitants des terroirs concernés et en général, au cours & du début de ce mandat électif, il n'y a plus eu tellement de conflits.
- Jusqu'ici, l'organisation de la commune lui permet de donner satisfaction aux usagers, en séparant les responsabilités et les tâches : BIF, STC, SEC. Les salaires du personnel sont payés à temps et en totalité.
- **Incompréhension totale de population de la commune par rapport à l'opération cadastrale inachevée** : 03 Fokontany de Fihaonana ont été touchés par l'opération cadastrale qui reste inachevée jusqu'aujourd'hui. L'expérimentation concernant la finalisation de la procédure du cadastre dans les communes de Fihaonana a démarré en 2017. Pourtant, l'appui à l'expérimentation a été abandonné. Au fait, malgré les sensibilisations effectuées, les bénéficiaires du programme ASA n'ont pas réagi et n'ont pas fait la demande. Les possédants des parcelles n'ont pas compris la différence de leur cas par rapport à ceux de la commune d'Ampanotokana où l'opération cadastrale est clôturée. Ils pensent que les deux cas sont les mêmes, i.e. pour les deux communes, la procédure de double – dépôt du Procès – Verbal de Bornage Collectif, étape requise dans une opération cadastrale classique n'a plus été faite.



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

- Les possédants des parcelles n'ont pas fait la demande car ils ne sont pas intéressés à régulariser leurs parcelles : il est compliqué pour eux de réunir tout document qui peut justifier leur occupation et leur lien avec les inscrits de l'ancien PVCB (acte de notoriété, acte de vente, acte de donation etc.). En effet, les possédants actuels ont acquis ou occupé les terrains suite à des vagues de dynamique : ventes, héritage, migration et installation, rendant presque obsolètes les informations constituées en 1978. Par ailleurs, le dossier de demande de régularisation sont nombreux car il comprend en plus de ce qui est cité plus haut, des pièces d'identité, un formulaire à compléter émanant des services fonciers, l'attestation d'occupation délivrée par le fokontany, le Certificat de situation juridique et le plan de la parcelle demandée qui sont relevés au niveau du service foncier suivant un coût fixe. Si la parcelle objet de demande est en conflit qui ne peut être résolu à l'amiable, le demandeur et l'opposant sont priés de déposer en parallèle leur demande et le désaccord sera tranché au niveau du TTA.
- Par conséquent, le projet ARSF en collaboration avec l'équipe de la Direction des Domaines et de la Propriété Foncière (DDPF) s'est contenté de dispenser des appuis conseils afin de les aider dans les démarches à suivre pour la sécurisation de leurs parcelles respectives. Les bénéficiaires sont loin d'être satisfaits d'impact que cette activité a généré. En fait, rares sont les dossiers qui aboutissent au titre foncier. Selon eux, le centre ne doit pas se limiter aux conseils, mais devrait également accompagner les usages aux traitements leur dossiers cadastraux.
- **Certificat foncier et accès au crédit formel** : Le lien entre attestation légale et accès au crédit paraît encore très faible. Pourtant, le BIF a récemment enregistré un certain dynamisme car en six mois, 95 CF (qui représentent moins de 5% des ménages de la population totale de la commune) utilisés comme garantie hypothécaire. Selon l'AGF de cette commune, ce nombre est toujours en croissance; la possession d'un CF semble impliquer une prolongation des échéances et même une augmentation de l'importance des prêts auprès de l'institution de micro finance OTIV et CECAM.
- Une des facteurs déterminant à l'accès au crédit est l'existence réelle des opportunités d'affaires : quatre entreprises agricoles (Leucofruit, ...) travaillent dans la commune de Fihaonana.
- D'autre facteur est aussi crucial : la recrudescence de vol de bœufs (les paysans qui possèdent de cheptel bovin se raréfient) ; les institutions acceptent de plus en plus le certificat foncier à la place des bœufs car leurs besoins en capital ne cesse d'augmenter et seule la terre a la valeur suffisant pour satisfaire ses besoins financiers.



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

9/ Commune : Mananjara

Nombre de la population en 2012 : 3.306

Nombre total (approximatif) des parcelles : 15.000

Ancien/nouveau guichet foncier : nouveau, créé en décembre 2020

Anciens/Nouveaux AGF : AGF en cours de formation supervisé par un maire de 5^{ème} mandat ayant une maîtrise de la GFD

	Objectif	Nombre de Demandes TF/CF	Nombre de de édités	Nombre de /TFCF délivrés
ODOC	600	100	95	95
Opération groupée	0	0	0	0
CF Classique	08 CF/mois	10	0	0

Sources : Evalueur, DGAFFD (2019), rapports finaux UGP/ARSF (2018-2019)

Taux de couverture fiscale : 7%

Autres observations sur les autres appuis de l'ARSF :

- Sur l'immatriculation par la procédure « Opération Domaniale Concertée (ODOC) »
 - Arrêté au stade de « Double dépôt non fait », les parcelles ne sont pas encore jugées.
 - Situation sur terrain est telle que les occupants et les occupations des terrains ont changé depuis quarante ans de non régularisation.
 - Inscrits aux PVCB ne sont plus forcément ceux qui occupent actuellement les terrains. Des transactions (vente, location...), des donations ou des héritages fascinent les occupations actuelles. Côté administratif, le PVCB est utilisable à 30 % mais les plans cadastraux sont détériorés à 90%.
 - Demande forte de régularisation foncière auprès de la commune surtout pour faire face à la recrudescence de « vol des terrains », notamment quand la population attend de médias l'histoire d'accaparement des terrains par les opérateurs chinois.
 - Vision de la commune : peu importe le type de sécurisation foncière (GFD, immatriculation) pourvue qu'il permet de sécuriser les parcelles dans sa circonscription dans un court délai (un an au maximum) avec un coût abordable par la population locale.
 - Cette procédure est adaptée pour la demande des terrains inscrits au nom de l'état. La procédure ODOC a été appliquée pour pouvoir sécuriser les bénéficiaires d'ASA dans la commune rurale de Mananjara était une opportunité pour la commune notamment à cause de la prise en charge conséquent de l'ARSF dans l'ensemble du coût de l'opération.
 - Après une intense négociation avec l'administration foncière (TTI, Topo, et domaine), 220.000 Ariary/parcelle était le coût compromis.
 - Avec ce coût, la commune trouve, sans l'appui financier des partenaires financiers, l'impossibilité de continuer et de mettre à l'échelle communale cette opération car très peu des usagers peuvent le payer.
 - La démarche adoptée est entièrement similaire à celle de la finalisation du cadastre déjà développé, mais les rôles de la commune se sont situés notamment au niveau de :
 - Sensibilisation
 - Identification des parcelles (terrain objet ODOC, PPNT, Cadastre)
 - Descentes pour enquête préalable et Morcellement
 - Publicité de liste des terrains



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

- Approche intéressante selon la commune, en termes de délai : réalisée en 06 mois, cette approche évite les procédures longues et des années de régularisation constatées dans les cadastres ultérieurs.
- Approche importante dans l'implication des autorités locales : à chaque étape, les usagers qui sont les principales cibles sont toujours impliqués et suivis par les acteurs de mise en œuvre qui sont le TTA, CIRDOMA et CIRTOPO. Les autorités locales notamment les chefs fokontany sont également largement sollicités durant tout le processus de finalisation l'opération à savoir les campagnes de sensibilisation, la diffusion des informations après l'intervention des équipes des services fonciers : les communications de la date de reconnaissance et médiation lors de l'identification et reconnaissance locale ; assesseurs assistant le TTA lors des audiences.
- L'observation des titres délivrés, confirmée par le focus groupe avec l'équipe de CIRDOMA Ambohidratrimo a révélé que seuls ceux qui ont pu réunir leurs petits papiers à temps et dont les parcelles n'ont pas été objet de conflits majeurs ont pu être priorisés. Les restes attendront que leurs cas soient clarifiés pour déposer une demande et demeurent non régularisés. En conséquence, toutes les parcelles des sections concernées par l'opération n'ont donc pas pu être régularisées systématiquement et toutes les parcelles demandées n'aboutissent pas toujours à des titres. Cette opération a créé des maillages de parcelles régularisées et non régularisées dans les sections cadastrales, ce qui pose de problème de numérotation des parcelles (cruciale selon le CIRDOMA qui pose la question sur le statut juridique des parcelles qui n'ont pas été jugées et n'ont pas de numéros.
- Sur l'appui du guichet foncier communal
 - L'évaluateur a observé les deux premières reconnaissances locales : les documents requis et qui précèdent la reconnaissance locale ont été remplis et respecte les délais légaux.
 - Le maire maîtrise le processus de certification. Par contre, étant nouvellement recrutée, l'AGF éprouve des difficultés à localiser les terrains demandés dans le PLOF. Un stage pratique s'avère nécessaire.



10/ Commune : Miantso

Nombre de la population en 2012 : 13.800

Nombre total (approximatif) des parcelles : 30.000

Ancien/nouveau guichet foncier : ancien créé en 2009

Anciens/Nouveaux AGF : AGF depuis la création du GF

	Objectif	Nombre de Demandes de CF	Nombre de CF édités	Nombre de CF délivrés
OC	1500	1500	1500	1000
Opération groupée	2000	1603	725	875
CF Classique	04 CF/mois	3000	3000	3000

Sources : Evalueur, DGAFD (2019), rapports finaux UGP/ARSF (2018-2019)

Taux de couverture fiscale : 21%

Observations sur l'appui de l'ARSF :

OGRF et OC

- Nombre de certificats réellement délivrés, qui est insuffisant par rapport au nombre de demandes et nombre de reconnaissances locales
 - o usagers se contentent du PV de reconnaissance. Ils pensent à quoi sert de prendre le CF tout le monde accepte déjà que les terrains en question leur appartiennent : l'acceptation sociale marqué par le PV de reconnaissance leur suffit
 - o manque de communication/sensibilisation sur la nécessité de suivre leur dossier après le PV de reconnaissance et de prendre le CF au GF après la signature du maire
 - o usagers pensent que la commune est l'endroit sécurisé pour conserver leur CF. Ils y viennent juste pour le prendre quand ils l'auront vraiment besoin
- Différence remarquable entre le nombre de demandes et les CF édités. L'impression des CF est entièrement prise en charge par l'ARSF. Elle est centralisée au bureau de l'UGP à Antananarivo pour faire diminuer le coût total (économie d'échelle) de l'édition. Pour le cas de la commune, 1875 CF ne sont pas encore édités. Les raisons du retard d'édition sont :
 - o Du côté de l'URSF, des pannes techniques de l'imprimante : ancrs et tambour. Le technicien de l'ARSF s'est vu rapidement saturé avec le rythme des demandes d'édition.
 - o Du côté des AGF, le non-respect du calendrier d'établissement des CF. Toutefois, selon les AGF, il y a un rythme de travail à ne pas dépasser concernant la vitesse de traitement du dossier dès la réception de la demande jusqu'à l'édition du CF.
 - o Insuffisance de Capacité d'anticipation et de concertation entre l'ARSF et les AGFs pour atteindre l'objectif commun.

Impact

- o La sécurisation foncière allège les taches des conseillers communaux qui voient diminuer la délivrance de sentence arbitrale. Ces conseillers peuvent ainsi consacrer leur temps aux autres activités de développement de la commune
- o Cette sécurisation massive des droits de propriété accroît la confiance de la population à la commune, mais le retard trop important de la délivrance risque de créer des atmosphères mal saines



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

- Le reboisement promu dans le cadre du programme, couplé avec la délivrance des CF amènent le service forestier à exiger l'avis de la commune avant qu'il délivre le permis de coupe
- Les parcelles certifiées ne sont pas touchées par les feux de brousse sauvages. Les bouviers ne laissent pas leurs animaux paître sur des parcelles certifiées



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

11/ Communes concernées : Tsiafahy, Sambaina, Anjepy, Mangamila (communes sans GF)

Communes	Tsiafahy	Sambaina	Anjepy	Mangamila
District	Ambatofotsy	Manjakandriana	Manjakandriana	Anjzorobe
Statut des terres	Cadastre total	Cadastre total	Cadastre total	Cadastre partiel mais peu PPNT ne justifiant pas le GF
Nombre de la population en 2012	13 825	8 045	7 972	11 535
Nombre total (approximatif) des parcelles	50 000	35 000	32 000	35 000

Sources : Evalueur, rapports finaux UGP/ARSF (2018-2019)

Observations sur l'appui de l'ARSF

Il s'agit d'un pack de sous projets :

- amélioration de la gestion de l'état civil
- mise en place centre d'appui conseil en matière foncière
- mise en place système d'enregistrement des droits secondaires.

A ce titre, le projet a doté à chaque commune un (01) ordinateur de bureau et une (1) imprimante. Initialement, les acquisitions étaient prévues être effectuées directement par les communes

Concernant la mise en place d'un centre d'appui conseil en matière foncière, le projet a formé une personne, désignée par la commune, en matière foncière qui oriente les usagers selon leur cas respectif. La formation a été réalisée en octobre 2019 par les experts fonciers issus de l'administration foncière. Les thèmes suivants ont été traités durant la formation :

- Introduction à la réforme foncière
- Gestion foncière décentralisée
- Immatriculation foncière : cadastre, immatriculation individuelle
- Les opérations subséquentes : mutation par vente, par décès, donation, morcellement, fusion, bornage

Certaines communes ne voient pas l'intérêt de la formation sur la GFD car elles ne seront pas autorisées à mettre en place des guichets fonciers : ce sont des zones totalement cadastrées.

L'équipe communale et les bénéficiaires sont loin d'être satisfaits d'impact que cette activité a généré. En fait, rares sont les dossiers qui aboutissent au titre foncier. Selon eux, la démarche est longue et compliquée, le centre ne doit pas se limiter aux conseils, mais devrait également accompagner les usagers aux traitements leur dossiers cadastraux.



Evaluation rétrospective du Projet ARSF

Sur l'action de mise en place système d'enregistrement des droits secondaires, rien de concret n'a été fait. Les communes concernées ne trouvent cette action pertinente car il n'y a pas des problèmes concrets posés par le métayage ou la location dont la plupart des négociations entre le propriétaire et le métayer/locataire se fait sans passer à la commune.