# La gestion foncière communale : objectifs, processus de la réforme et grandes options des dispositifs en place

**Cotonou du 20 au 24 oct 2008**

MRFDAT

PNF
PROGRAMME NATIONAL FONCIER
FANDAHARAN'ASAM-PIRENENA
MOMBA NY FANANAN-TANY

# La crise foncière en quelques mots…

- Madagascar en transition foncière :
  - affaiblissement des pouvoirs coutumiers
  - recours fréquent aux services fonciers
- Forte demande en titres
  - Un cumul de 400.000 demandes de titres fonciers
- Faible capacité de délivrance
  - 330.000 titres depuis la création des services fonciers
  - 1.200 titres délivrés par an depuis 15 ans

# La crise foncière en quelques mots…

- L'alternative du cadastre ?
  - Question de ressources financières : au moins 70 $ / ha
  - Question de ressources humaines : 1 GLA pour 0,5 million d'habitants
- Un système foncier figé
  - Les mutations sont rarement enregistrées
  - L'information foncière conservée ne reflète pas forcément l'occupation des terrains

# Une information foncière confuse, une garantie incertaine de la propriété

- Inventaire en 2006 :
  - 10 à 15 % des plans et des livres fonciers ont disparu
  - Une partie est devenue difficilement manipulable
- Conséquences :
  - Les certificats de situation juridique sont longs ou impossibles à obtenir
  - Les conditions de garantie de la propriété ne sont pas toujours réunies

# Les causes de la crise domaniale

## Les causes habituellement avancées

- Méconnaissance des textes de loi
- Complexité de la procédure d'immatriculation individuelle
  - 24 étapes, validation à haut niveau hiérarchique, beaucoup d'intervenants +/- impliqués
  - Plusieurs années et de 300 $ à 1.000 $ pour obtenir un titre

# Les causes de la crise domaniale (suite…)

- Saturation et paupérisation des services fonciers…
  - Budgets alloués insuffisants
  - Personnel en baisse (-164 agents en 10 ans, - 25 %), peu renouvelé depuis 15 ans
  - Equipements vétustes

**Une explication de fond**

- Décalage entre les capacités de l'Etat et le principe de domanialité
  - L'Etat central a l'ambition de gérer toutes les terres libres et vacantes…
  - …sans ressources pour le faire

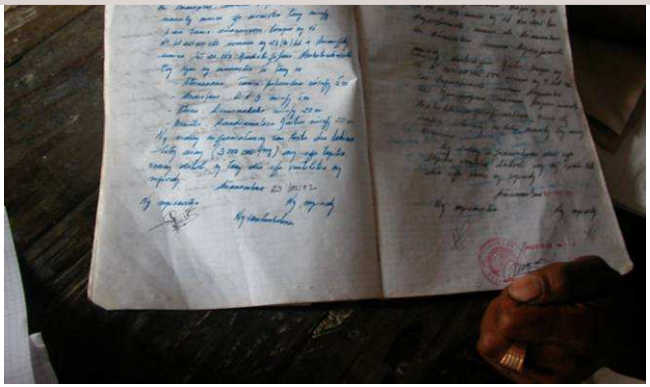
# Réponse des citoyens à la crise

- Invention d'un « droit foncier local »
- « Papiers » non reconnus par l'administration qui ne connaît que le titre
- Les usagers veulent un « papier » individualisé
- le « petit papier » est quasi systématique : le foncier à Madagascar est géré par les échelons locaux

**<u>Enjeu de la réforme foncière</u> :**

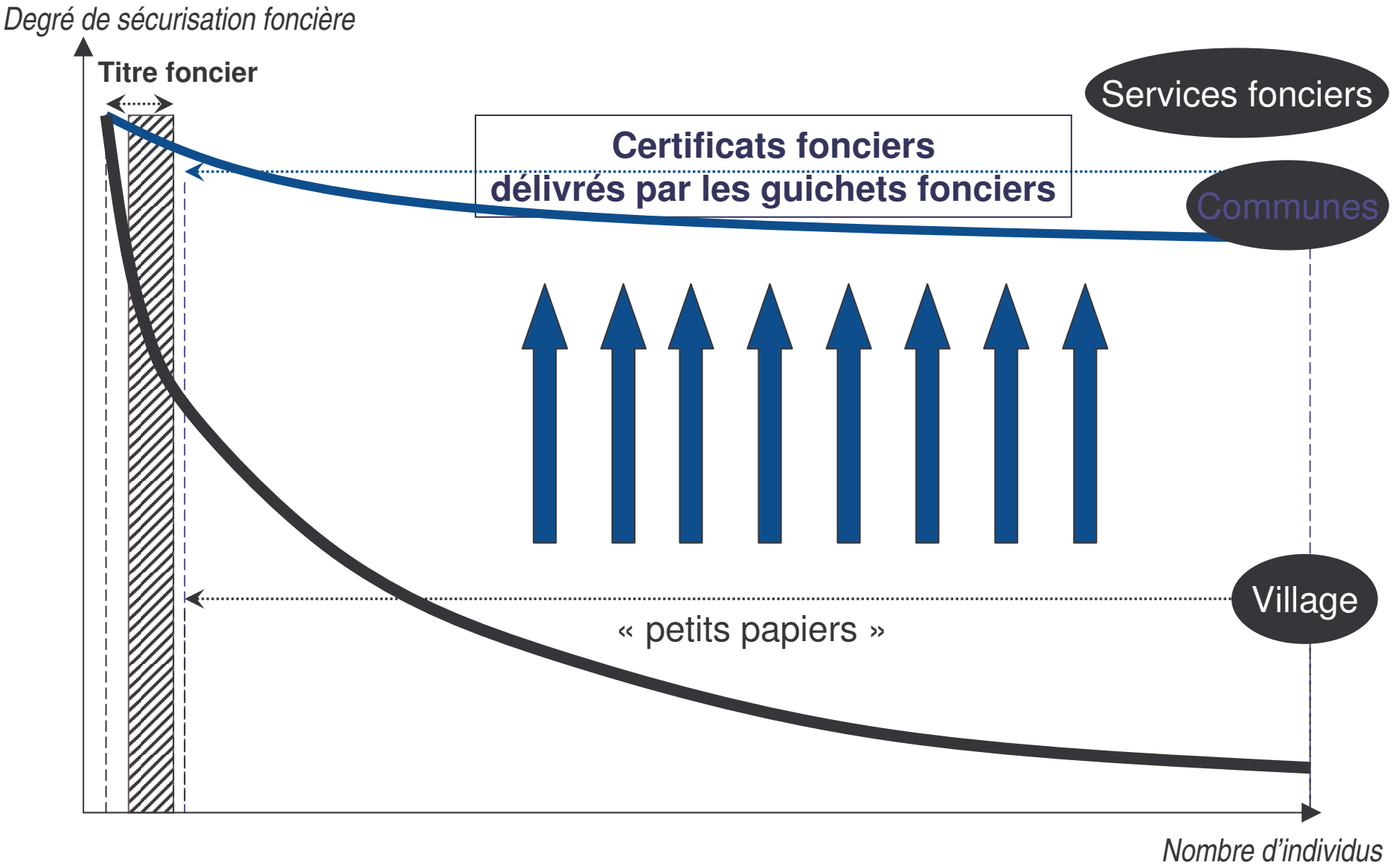
**réconcilier le légal et le légitime, rapprocher des lois peu utilisées à des pratiques non reconnues**

**décentraliser la gestion foncière**



# Concepts et processus de la réforme foncière

# Le concept fondateur



# Objectif général

**Répondre à la demande massive en sécurisation foncière, à des coûts et dans des délais acceptables** :

- par la formalisation des droits non écrits
- par une sauvegarde et une régularisation des droits écrits

# Les orientations et axes stratégiques de la politique foncière

# Une réforme en 4 axes

1. Restructuration et modernisation des services fonciers
   - ➔ Amélioration du service public rendu aux détenteurs de titre
   - ➔ Sauvegarde des archives foncières
   - ➔ Moderniser pour décentraliser

2. Décentralisation de la gestion foncière
   - ➔ Décentralisation de la gestion foncière par la création d'un service foncier de proximité : **le guichet foncier**
   - ➔ Formalisation et reconnaissance légale des droits fonciers non écrits par la délivrance de **certificats fonciers**
   - ➔ Activation de la **fiscalité des collectivités**

# Une réforme en 4 axes (suite…)

3. Rénovation de la réglementation foncière

4. Formation et communication

5. Observatoire du Foncier
   - ➔ outil d'analyse et d'aide au pilotage de la réforme

# Les défis à engager

- **Changer la culture administrative**
  - du centralisé vers le décentralisé
  - d'une culture « papier » vers une culture informatique
  - d'une culture administrative vers une culture de service public
  - de deux professions, Domaines & Topos, vers un service foncier unique
- **Changer l'organisation financière publique**
  - une fiscalité foncière réactivée au profit des communes et de leur guichet foncier pour pérenniser le service public de gestion foncière de proximité
  - un fonds spécifique au profit de l'administration foncière pour mieux valoriser les recettes générées par les services fonciers : le Fonds National Foncier

**Phase 1: Détermination des orientations de politique foncière**

**Phase 2: Démarrage du processus de réforme sur 30 mois**

**Phase 3**

2005, Phase Pilote

2008, Phase d'extension

Unité Technique de Préparation

Les orientations de politique foncière sont conçues suivant un processus participatif

**08 février 2005**
Présentation de la **Lettre de Politique Foncière**

**03 mai 2005**
Validation par le Conseil du Gouvernement

Programme National Foncier
**créé le 21 juin 2005**

- Rénovation des textes
- Mise au point de procédures et de méthodes
- Sélection d'outils
- Formation de nouvelles compétences
- Création de cellules régionales du PNF en appui aux circonscriptions
- Préparation d'Opérations Foncières Régionales

Premières évaluations et mesures d'impacts
Observatoire du Foncier

Programme National Foncier

Couverture nationale en Guichets Fonciers
&
modernisation de tous les services fonciers

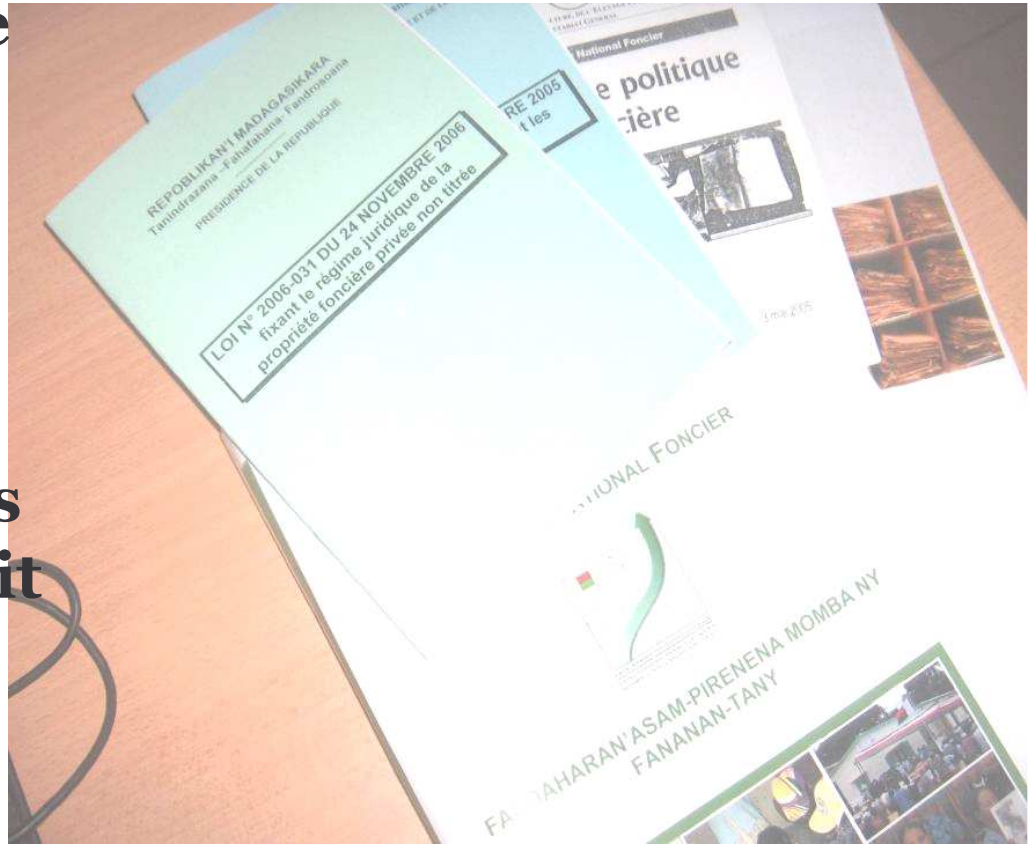
**Stratégie d'extension**

# Un premier bilan de la phase de démarrage

# Des textes profondément innovants

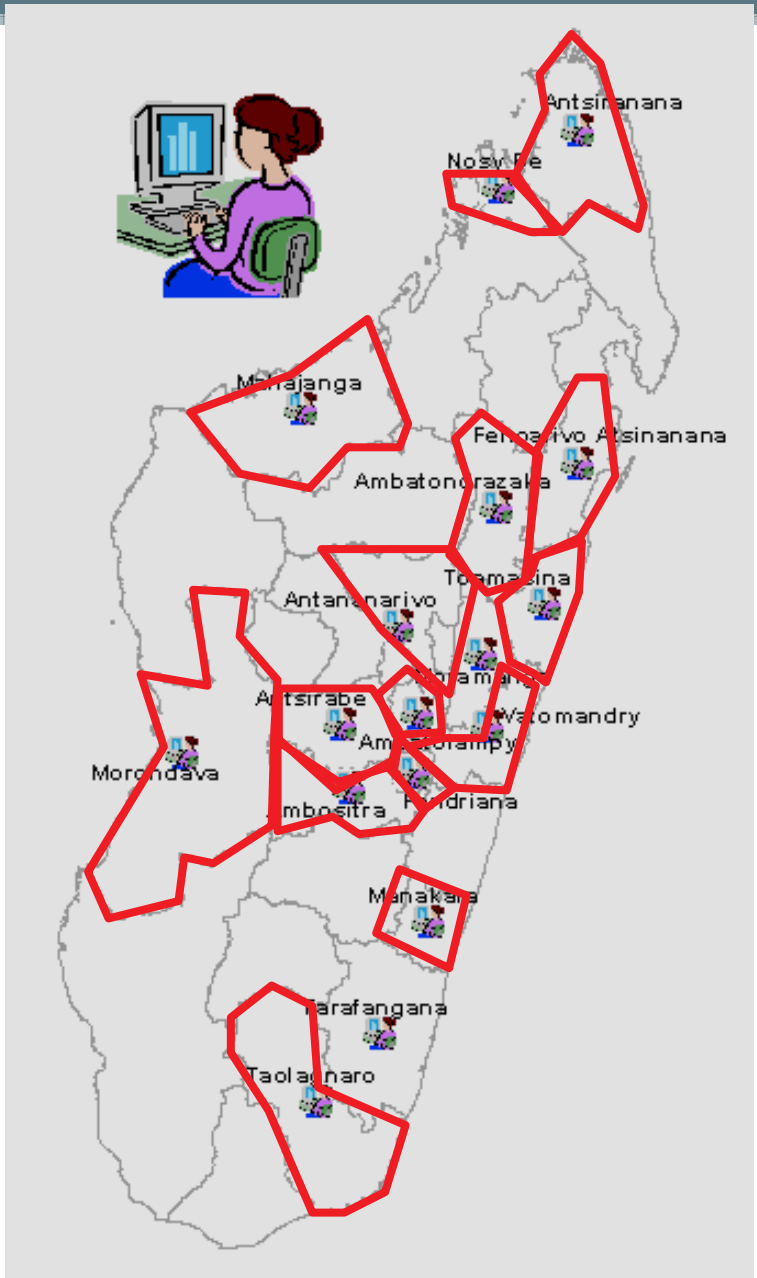
- **Suppression du principe de domanialité, une survivance coloniale**
- **Principe de propriété privée non titrée**

➢ **Les communes sont maintenant compétentes pour gérer le foncier, soit + de 1.500 nouvelles institutions**



# Plan d'informatisation qui se met en place: Logiciel Madagascar Land Management (MLM)

# La dématérialisation des information foncière en bonne voie




Antananarivo:

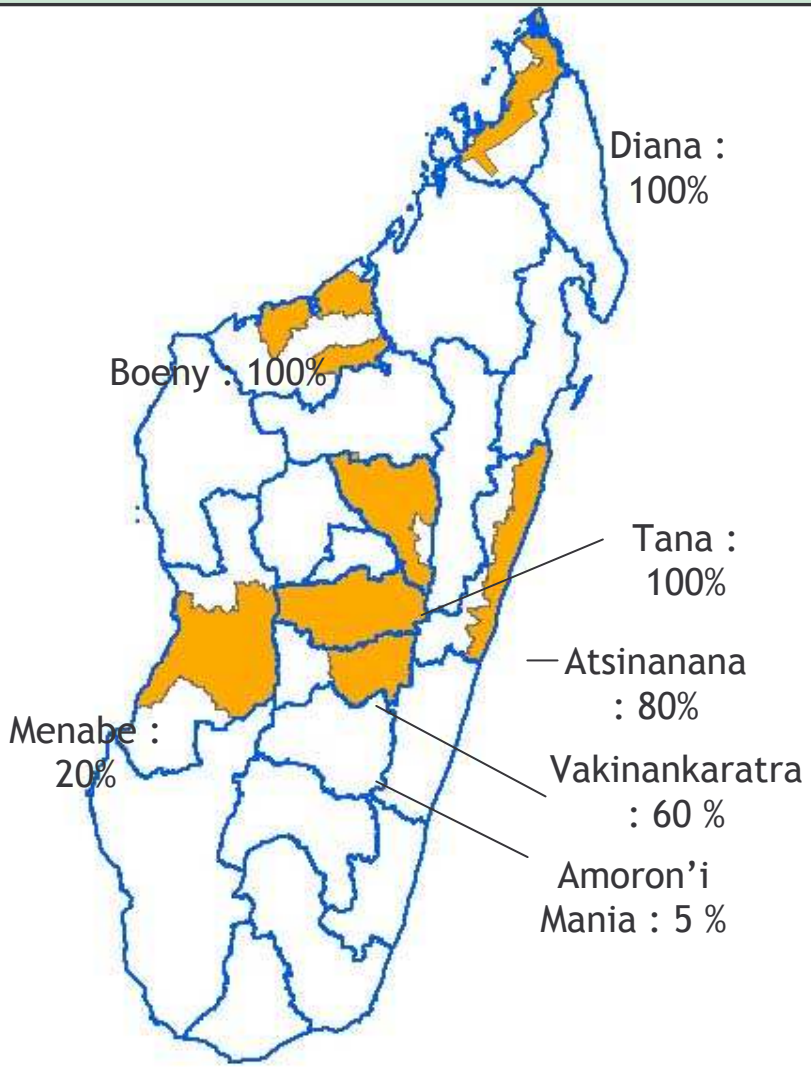
(52%)

numérisés

numérisés

numérisés

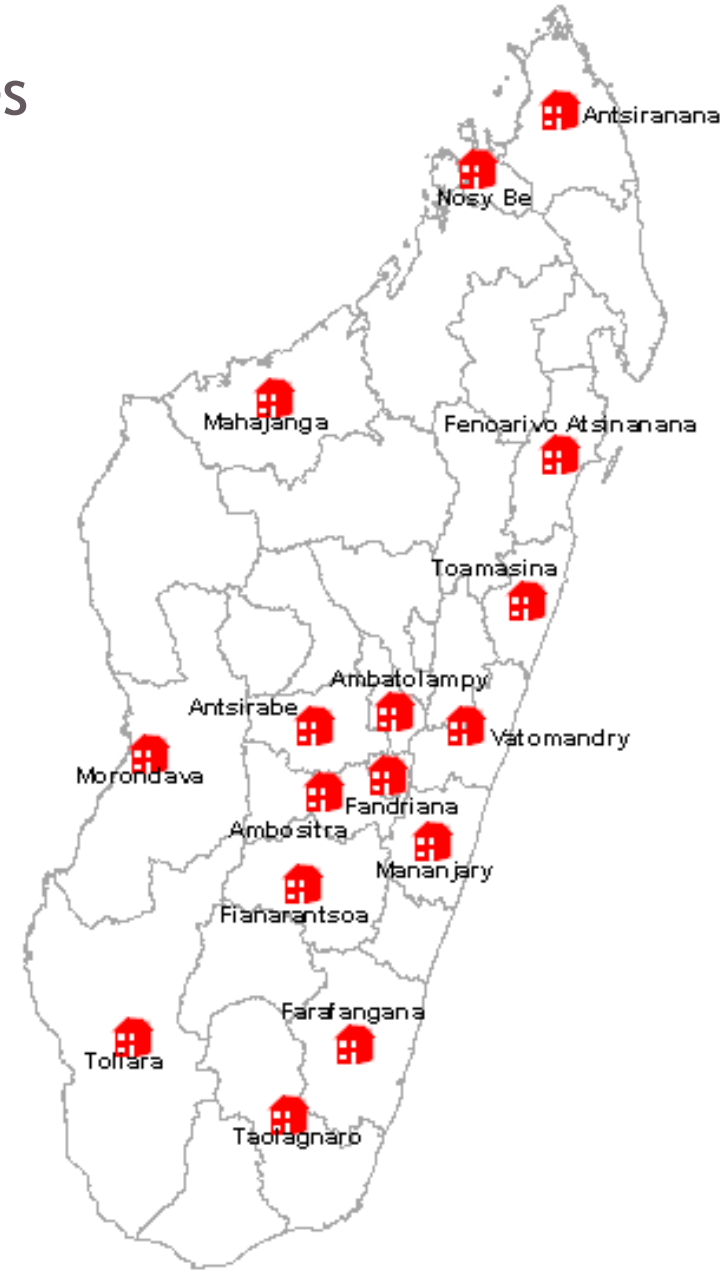
# Des images de qualité pour l'administration foncière et les collectivités




**132 800 Km²: 22% du Territoire de Madagascar**

# Construction des bâtiments des services fonciers en GUICHET UNIQUE

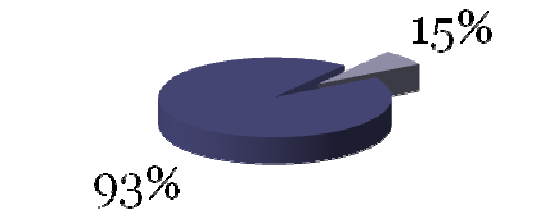
Acquisition des matériels informatiques, des mobiliers d'archivages et des matériels roulant



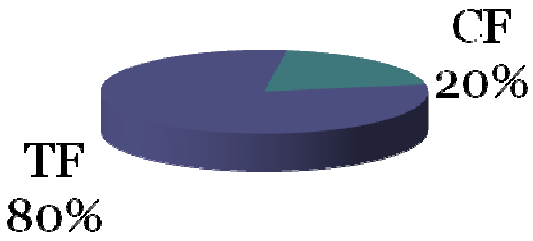
# Gestion Foncière Décentralisé: un dispositif qui monte en puissance…

# Un dispositif qui monte en puissance.

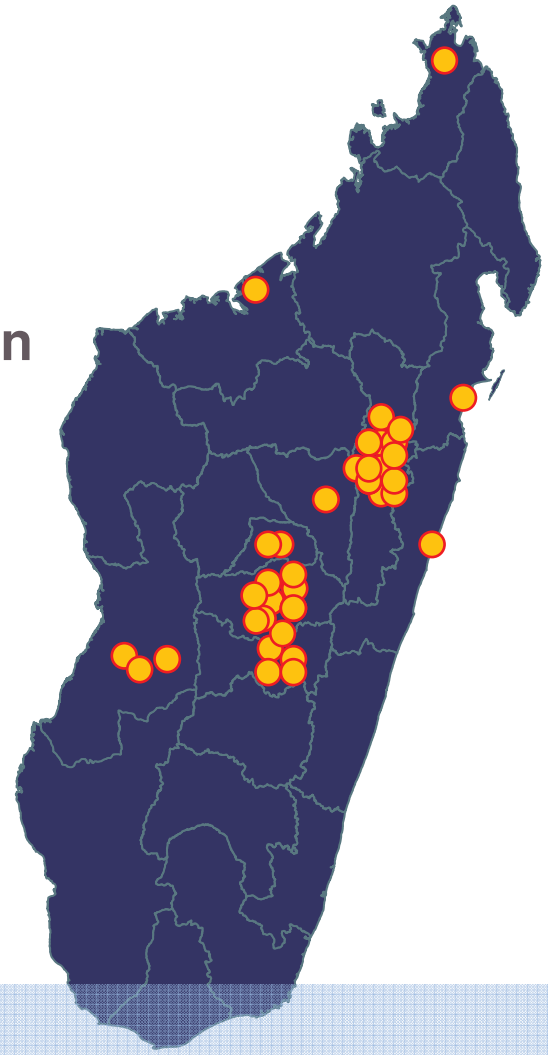
## Depuis 2006 à septembre 2008




Septembre 2008, 154 communes, sont dotées en GF fonctionnel, (10% des communes malgaches)



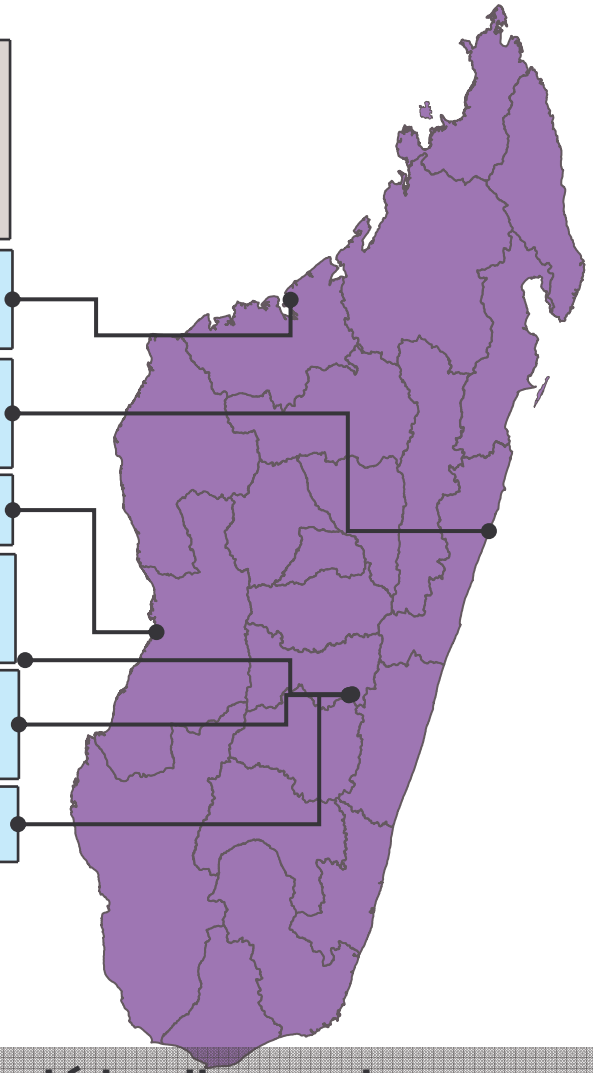

10% des communes malgaches ont délivré 20% des documents fonciers depuis 2006




Cela représente au moins 25 000 visiteurs,
16 400 demandes de certificats et 7000 CF délivrés.

# Amélioration de l'enregistrement des droits fonciers

| Communes équipées de Guichet Foncier | Nb Titre Foncier depuis 1960 | Création du Guichet Foncier | Nombre de Certificat Foncier |
|---|---|---|---|
| Betsako (Boeny) | 134 | 6 mois | 192 |
| Ilaka-Est (Atsinanana) | 13 | 12 mois | 165 |
| Ankilizato (Menabe) | 24 | 14 mois | 177 |
| Ambondromisotra (Amo.Mania) | 3 | 16 mois | 246 |
| Fenoarivo (Amo.Mania) | 5 | 16 mois | 217 |
| Itremo (Amo.Mania) | 0 | 16 mois | 116 |



**La proximité des guichets fonciers communaux a augmenté la vitesse de l'enregistrement des droits fonciers qui est maintenant 12 fois plus rapide,**

# Des certificats fonciers utiles…

**A la résolution des litiges**

- 377 oppositions sur 12 000 demandes et,
- 72 médiations favorables,
- Un premier jugement rendu en faveur d'un titulaire d'un certificat foncier (Amparafaravola)

**A l'obtention de crédits**

- Accord des institutions de micro finance pour des garanties financières par des certificats fonciers,
- 60 CF en garantie actuellement.

**Certificat Foncier entre dans la vie administrative**

- Recours au certificat foncier pour compléter les dossiers de demande de permis de construire ,
- et des services des Eaux & Forêts qui demandent au préalable un certificat foncier pour la délivrance de permis de coupe.

# Contraintes et limites de la Réforme Foncière

# Nombreux chantiers restent à poursuivre en matière d’informatisation et de dématérialisation

- **Statut juridique de l'information numérique**

- **Modalités de gestion conjointe des informations sous forme papier et numérique**

- **Compétences des agents et appropriation du système**

# Les blocages du certificat foncier

# Contrainte de prix du certificat

- **En moyenne, un certificat coûte à l'usager 64 000 (32$/ha)**

- **Le revenu moyen annuel est de 260$ par famille,**

- **1 CF = 12 % du revenu moyen annuel d'une famille,**

- **Mesures en cours : coût du CF % prix du terrain ?, % production agricole ?**

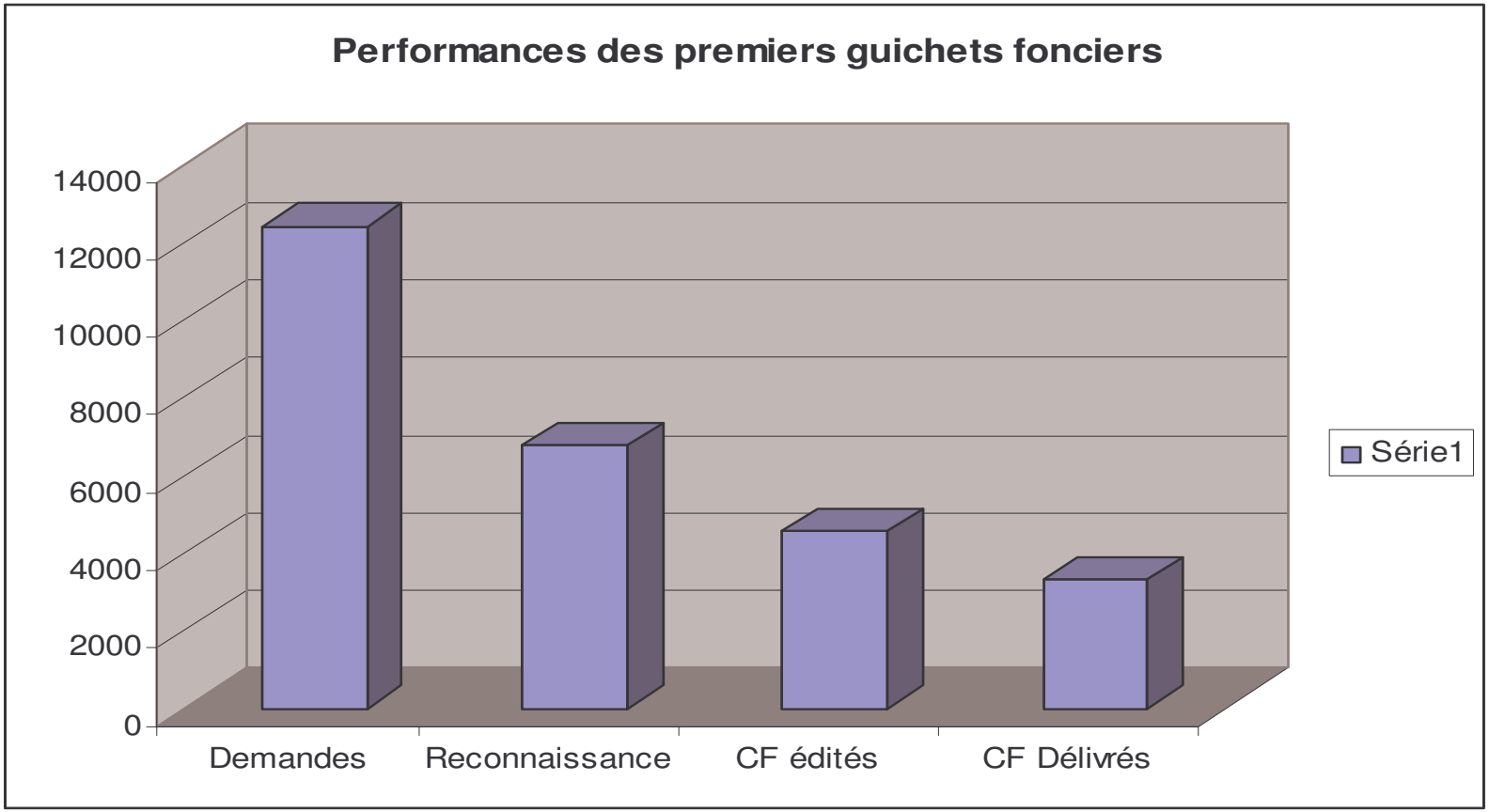
# Contrainte de prix du certificat

- **La baisse du prix du certificat, engendre une explosion des demandes,**

- **Sur 19 communes, les prix de certification ont baissé de 75 %, et rien que durant 1mois (novembre 2007) ces communes ont reçu 1/3 de toutes les demandes,**

**(ex: GF de Soavina, au bout de 14 mois, 1685 demandes, dont 1000 reçues pendant les 15 jours de baisse du prix du CF)**

# Contraintes opérationnelles




**1/3 des demandes ont fait l'objet d'une reconnaissance, ¼ : CF délivrés**
**Problèmes : organisation CRL, pour les communes**
**Quelle bonne stratégie opérationnelle?**

# Contraintes juridiques

**Portions de territoire communal gelées par des statuts « obsolètes »:**

**Aire de Mise en Valeur Rurale, Zone d'Aménagement Foncier, périmètre de colonisation, Réserve Indigène, anciennes opérations cadastrales**

**Autant de statuts de terrains :**

**- qui ne sécurisent pas les occupants,**
**- pour lesquels les guichets fonciers n'ont pas de compétence**

# Contrainte de compétences

- **Fonctionnement des GF liés aux compétences des élus et des agents du GF,**

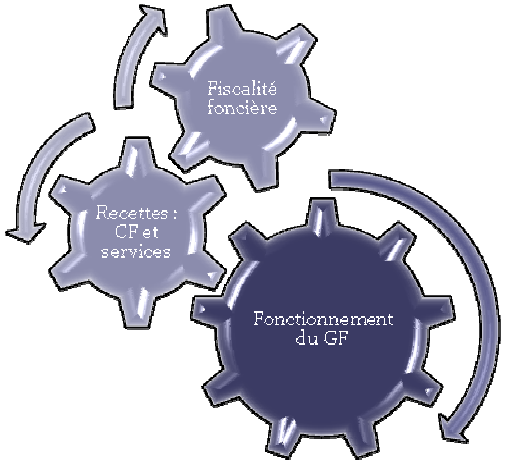
- **Renouvellement des élus communaux,**

- **La compétence des communes et des guichets fonciers est liée à la durée de l'appui**

**Pour réussir « le pari de la compétence locale », une capacité d'appui conseil dans la durée, une communication jusqu'au FKT**

# Quelle pérennisation ?

# Mise à l'échelle?




- L'assurance que l'Etat (y compris les collectivités locales) financent à terme le système,
- La réactualisation de la fiscalité foncière,
- Mise en place d'un Fonds National Foncier?

**Des questions en cours de traitement**

# Merci de votre attention

www.foncier.gov.mg

cellulepnf@moov.mg