

Sécurisation foncière à l'échelle communale, aménagement du territoire et politique foncière nationale pour le développement: articulations, synergies et enseignements

1. Gestion foncière communale et autres dispositifs de gestion foncière
2. Gestion foncière communale et aménagement du territoire
3. Gestion foncière communale et fiscalité locale
4. Enseignements

1. Gestion foncière communale et autres dispositifs de gestion foncière

- La gestion foncière communale est un nouveau dispositif venant en complément du système classique d'immatriculation existant.

- **A – Le dispositif de gestion foncière pré-existant**

- Ce système, en place depuis plus de 110 ans, est assuré par les services fonciers de l'administration publique, comprenant deux départements: les services des domaines et les services topographiques, au nombre de 29 répartis sur les 22 régions que compte le territoire

- Il a vocation à:

- immatriculer des terrains domaniaux acquis par des particuliers (physiques ou morales) pour lesquels il crée des titres fonciers,
- à assurer la conservation des droits ainsi créés
- à traiter toutes les mutations sur ces droits

- Cette immatriculation peut se faire sous l'une des deux formes suivantes:

- immatriculation individuelle: à l'initiative du particulier déposant une demande d'acquisition d'un terrain
- immatriculation collective (ou opération cadastrale): à l'initiative de l'administration qui décide de l'immatriculation de tous les terrains situés dans une certaine zone appelée périmètre cadastral

1. Gestion foncière communale et autres dispositifs de gestion foncière

• B – Articulations entre ces deux dispositifs

- Etant des dispositifs complémentaires, ces deux systèmes de gestion foncière sont amenés à co-exister avec des champs de compétences bien distincts, en matière de reconnaissance et conservation de droits.
- De ce fait, quelques principes de base doivent impérativement être respectés, telles que la complémentarité et le «non-empiètement».
- En termes d'outils :
 - Outil de base de commun -> PLOF initial
 - Pour répartir les champs de compétence entre les deux systèmes, chacun devra disposer des mêmes informations foncières relatives à chaque commune, indiquant le statut des différentes parcelles s'y trouvant
 - Une base de données cartographique foncière (le Plan Local d'Occupation Foncière – PLOF) est ainsi établi pour chaque commune
 - Cette base de données est alors simultanément intégrée dans le système d'information de la gestion foncière des services fonciers (le Madagascar Land Management – MLM) et dans le système d'information PLOF de la commune
 - Mise à jour systématique et échanges périodiques de données
 - Une fois les PLOF initial disponible, le guichet foncier peut commencer à opérer et à reporter les parcelles ayant fait l'objet de délivrance de Certificats Fonciers dans cette base de données. Parallèlement, les services fonciers reportent également dans leur système d'informations les parcelles ayant été immatriculés.

1. Gestion foncière communale et autres dispositifs de gestion foncière

• B – Articulations entre ces deux dispositifs (suite)

- Sur le plan institutionnel:
- Redéfinition de rôles et responsabilités au niveau local entre Services techniques déconcentrés et collectivités territoriales décentralisées (région/commune)
 - GFD: pleine compétence des communes sur les terrains relevant du statut de Propriété Privée Non Titree (PPNT) et uniquement sur ces terrains
 - Les Services techniques (administration foncière centrale et déconcentrée) perd la compétence sur ces terrains mais est amenée à assurer:
 - Durant une période transitoire pendant la mise en place de guichets sur toutes les communes: la réalisation des procédures de certification sur les PPNT pour le compte de la commune
 - Un rôle d'appui conseil et de tutelle « technique » aux guichets fonciers communaux mis en place
 - Le rôle de l'autorité régionale reste à définir précisément dans cette gestion foncière locale à deux niveaux, le découpage administratif de Madagascar se faisant à trois niveaux (régions, districts, communes) et les structures locales de gestion foncières se trouvent aux niveaux régions et communes.
- Sur le plan juridique:
- La législation foncière révisée, après avoir institué, en 2005, la création du nouveau statut des terres dont la compétence est dédiée aux communes (les PPNT), a également créé une nouvelle loi spécifique à la gestion des terrains relevant de ces statut, en 2006. Les textes régissant les terrains gérés par l'administration foncière ont aussi été aménagés par l'adoption de deux lois sur les domaines publics et privés de l'Etat en 2008.

2. Gestion foncière communale et aménagement du territoire

- La gestion foncière communale à la base de plusieurs des défis majeurs de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire.

• A – La Politique Nationale d'Aménagement du Territoire

- Madagascar a bouclé la conception de sa stratégie d'Aménagement du Territoire en septembre 2006, à travers sa Politique Nationale d'Aménagement du Territoire. Cette stratégie vise la mise en œuvre d'un développement équilibré du territoire s'appuyant sur les 6 axes stratégiques suivants:

- L'efficience territoriale,
- Le développement des régions,
- La promotion des zones significatives,
- La gestion durable des ressources naturelles,
- Le développement urbain,
- La maîtrise des données et de la communication.

- Au centre de cette politique se trouve le SNAT (Schéma National d'Aménagement du Territoire), outil de coordination, de planification et de programmation qui représente le cadre référentiel de coordination de toutes les actions de développement.

- Ce schéma est décliné localement en SRAT (schéma régional), outil permettant aux Régions de disposer de capacités effectives de Maîtrise d'Ouvrage pour leurs actions de développement territorial intégré.

2. Gestion foncière communale et aménagement du territoire

- La gestion foncière communale à la base de plusieurs des défis majeurs de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire.

- **A – La Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (suite)**

- Ces nouveaux schémas, destinés à coordonner les actions de développement, devront également, de ce fait, intégrer les divers instruments de gestion existant au niveau des régions (Plans Régionaux de Développement-PRD, Programme Régional de Développement Rural –PRDR), et des communes (Plan Communal de Développement – PCD, Programme d'Investissements Prioritaires Municipaux-PIPM, Plan d'Urbanisme Directeur –PUDi), Plan Simplifié d'Urbanisme-PSU)

2. Gestion foncière communale et aménagement du territoire

- La gestion foncière communale à la base de plusieurs des défis majeurs de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire.

B – Articulations

- De ces différents instruments et schémas, apparaît une importance prépondérante de la maîtrise du foncier au niveau local:

- Pour le recensement des données foncières indiquant les statuts des terrains,
- Pour la dynamisation des marchés fonciers par la sécurisation des transactions,
- Pour l'assouplissement des procédures d'acquisition,
- Pour la constitution de réserves foncières ou zones d'aménagements ou d'activités

- Ainsi, la mise en œuvre de l'axe « décentralisation de la gestion foncière » du Programme National Foncier , prévoyant l'établissement des PLOF dans toutes les communes concernées, toutes les communes du territoire à terme, procurera aux collectivités cet outil cartographique recensant les données foncières.

- Ce outil pourra ensuite servir de base pour l'élaboration des différents plans et schémas d'aménagement locaux et régionaux.

- Par ailleurs, sur le plan institutionnel, les départements de l'aménagement du territoire et celui de la gestion foncière ont été regroupés cette année en un seul ministère, pour cette meilleure synergie des activités entreprises dans ces deux volets.

3. Gestion foncière communale et fiscalité locale

- La gestion foncière communale au service de la fiscalité locale.

A – La fiscalité locale

- En termes de fiscalité, deux taxes intéressent particulièrement ce sujet: l'Impôt Foncier sur les Terrains – IFT, et l'Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties- IFPB.
- Les nouvelles dispositions fixées par la loi des finances de cette années 2008 accentuent l'importance de ces impôts pour les communes car elle décrètent que la totalité de ces impôts fonciers collectées alimentera les caisses des communes et aucune partie ne sera plus transférée vers le budget général de l'état.
- Cette disposition fait des impôts fonciers la principale source de recettes potentielle pour les communes.
- Ainsi, une vaste campagne de sensibilisation et de formation a été menée pour accroître la capacité des communes à gérer ces ressources (sensibilisation, recensement, établissement des rôles, recouvrement...)

3. Gestion foncière communale et fiscalité locale

- La gestion foncière communale au service de la fiscalité locale.

B – Articulations

- La gestion foncière communale, à travers la base de données foncière dont elle dispose (le PLOF), peut servir d'outil pour améliorer cette gestion de la fiscalité locale.
- En effet, une initiative a été récemment lancée pour développer une interface entre la base de données foncières et le logiciel de gestion des impôts fonciers, afin que tout le travail préalable de collecte des informations foncières, effectué pour l'élaboration du PLOF, soit mis à profit pour un recensement des parcelles et une détermination des impôts plus précis et juste.
- Par ailleurs, il est attendu que cette coordination soit bénéfique, également pour la gestion foncière communale, dans la mesure où les impôts fonciers étant les principaux pourvoyeurs de recettes des communes, l'accroissement des ressources ainsi générées devront permettre aux collectivités de subvenir aux charges de fonctionnement de leur guichet foncier, et donc d'assurer la pérennisation de cette structure, après la fin des appuis des PTF qui aident généralement à leur création.

4. Enseignements

- En conclusion, il apparaît évident que la mise en place de ces structures de gestion foncière décentralisée permet de mettre à la disposition des collectivités un outil leur permettant, non seulement d'assurer la maîtrise du foncier sur leur territoire, mais également, d'améliorer et d'affiner les instruments de développement qu'elle utilisent déjà (plans et schémas d'aménagement, recensement de la fiscalité foncière...)
- Toutefois, deux défis majeurs doivent tout de même être relevés:
 - La pérennisation de ces guichets fonciers:
 - En effet, si leur création reçoit l'appui de financements extérieurs, leur fonctionnement à terme ne sera assurée que par les communes elles-mêmes qui devront trouver toutes les ressources nécessaires à cela, dont certaines accusent actuellement un niveau très bas de ressources annuelles
 - L'effectivité à terme de la décentralisation :
 - Ces structures, relevant de la décentralisation mais nécessitant des compétences techniques particulières, risquent de pâtir de cette particularité. En effet, il est transféré aux communes la compétence de la gestion foncière de ces terrains, mais la complexité même de cette tâche nécessite un appui et suivi de la part des services techniques déconcentrés. Le risque est qu'en cas de défaillance ou d'abus de la part des responsables au niveau des communes, l'administration foncière doit intervenir de manière plus directe, ce qui mettrait en cause la crédibilité de cette décentralisation de la gestion foncière.