



# Pilotage, coordination et extension de la réforme foncière

## malagasy

« Vers une gestion foncière communale »,

Cotonou octobre 2008

---

# Le cadre institutionnel de la réforme et ses évolutions

---

× Au départ, une **Unité Technique de Préparation (UTP)**...

---

+ Novembre 2004 : une UTP du Programme National Foncier

- × Pour sortir des habituelles conceptions de programme par la profession et ouvrir le débat à d'autres acteurs
  - × Résultat : un autre diagnostic que le seul manque de moyens et une réflexion sur les effets de la domanialité
-

---

## × Produits :

- + une Lettre de Politique Foncière présentée par le PM en février 2005, avec 4 axes fondateurs
  - + Le lancement par le MAEP en juin 2005, du PNF et de sa cellule de coordination
-

## × La cellule de coordination du PNF

- + Créée sur décret en novembre 2006
- + Rattachée directement au SG du MAEP (même niveau hiérarchique que la DDSF)
- + Chargée de la maîtrise d'œuvre de la réforme
- + Jusqu'à 39 agents

## × Fonctions de la cellule

- + Révision et conception de textes de lois et de décrets, par un « Comité de Révision de la Législation Foncière et Domaniale » ;
- + Appui à la restauration et numérisation des archives foncières ;
- + Appui-conseil aux collectivités locales pour la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée et d'un réseau de guichets fonciers pilotes ;

- + Contractualisation des opérations de modernisation des services fonciers et de décentralisation de la gestion foncière, sur financement international - Evaluation des prestations et contrôle des opérateurs privés ;
- + Elaboration d'un plan national de formation aux métiers du foncier ;
- + Conception et mise en œuvre d'une stratégie de communication et administration d'un site web, organisation d'évènements (différents ateliers, Comités d'Orientation et de Suivi,...) ;
- + Négociation de financements et coordination des appuis

- 
- × Création d'un **Comité d'Orientation et de Suivi**
    - + 2 sessions annuelles de suivi
    - + Représentation ouverte : administrations, PTF, société civile, élus
  - × La cellule gère 42.000.000 \$ de 2005 à 2009, provenant de 12 partenaires
  - × Puis création d'un projet Foncier du MCA-Madagascar (38 des 42 millions \$)
    - + Risque de dédoublement de la maîtrise d'œuvre atténué par de bonnes relations inter-personnelles
    - + Conciliation programmation PNF & Work Plan MCA

---

× Création en février 2007 d'un  
**Observatoire du Foncier**

- + Mesure de performance du processus de réforme
  - + Mesure d'impacts de la réforme foncière
  - + Informations en appui au pilotage de la réforme
-



# Forces et faiblesses de la maîtrise d'oeuvre

- ✘ On ne sait pas travailler en inter-ministériel. Pourtant, le foncier pose des questions transversales
- ✘ Décalage entre cellule équipée, motivée, qui agite des idées et administration appauvrie, vieillissante,..
- ✘ Loin des objectifs quantitatifs du Gouvernement et du MCA : opposition entre logiques de projet et logique de développement institutionnel

# Ministère dédié à la réforme

---

- × Mai 2008 : création d'un **Ministère de la Réforme Foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire**
  - × Repositionnement attendu du PNF
  - × Enjeu d'internalisation du PNF dans ce ministère mais la capacité de ce ministère ne lui permet d'absorber le PNF
-

---

# Outils et modes de coordination

---

× 12 partenaires financiers ! Des atouts évidents...

- + Montée en puissance rapide : 1/3 des services fonciers, 1/5 des communes en moins de 3 ans
- + Optimisation de la « fenêtre d'opportunités » politique

× ...mais des risques

- + confrontations entre différentes approches,
- + gestion d'une prolifération de documents de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation,
- + somme de manuels de procédures, de rapports techniques et financiers
- + Perte de la vision nationale et des choix stratégiques

## × Charte de Partenariat en 2006

- + fixe les fonctions de la cellule PNF comme organe de conception, de suivi et de coordination des actions et des appuis,
- + celles du Comité d'Orientation et de Suivi et celles de l'Observatoire du Foncier
- + Document approuvé et signé par les 12 PTF

# La coordination des PTF en question

- ✘ Dans l'ensemble, respect du cadre de concertation, les méthodes et les outils développés par PNF
- ✘ Le secteur foncier considéré comme modèle de coordination
- ✘ Mais grand déséquilibre des apports financiers
  - + MCA = 95 % des contributions
  - + 2 maîtrises d'œuvre
  - + « géographie des financements » avec effets de concentrations et de vides
  - + Limitations des financements à des régions d'intervention au détriment d'actions transversales

---

# Stratégie d'extension en cours de conception

---

## Stratégie d'extension en cours de conception

- × Une extension poussée par le politique
  - + Fin de la phase de démarrage en janvier 2008. On entre dans la phase d'extension
  - + En fait, extension déjà commencée sous la pression du politique et de certains bailleurs
  - + Méthodologies et cadres juridiques pas encore finalisés...
- × Objectifs de l'extension
  - + 33 services déconcentrés modernisés, archives restaurées et informatisées
  - + Toutes les communes qui le souhaitent peuvent être équipées d'un guichet foncier et peuvent remettre des certificats fonciers



## Extensions sur :...

---

- × L'appui-conseil pour la démultiplication des guichets fonciers communaux. Formule à pérenniser ?
- × Modernisation des 22 services fonciers restants
- × Chantier national de formation aux métiers du foncier
- × Identification de terrains pour l'investissement privé
- × Maintien d'une capacité de conception pour les points non finalisés
- × Conception d'un dispositif de financement de la réforme

## 2 options de pérennisation pour le fonctionnement des guichets fonciers

---

- ✘ Option 1 : par le prix payé par l'utilisateur pour chaque certificat délivré
    - + un équilibre entre les recettes et les coûts de fonctionnement des guichets fonciers
    - + mais elle limite le nombre de certificats délivrés, en raison d'un coût souvent jugé trop élevé
    - + une prise en charge totale de ce service public par l'utilisateur
-

## 2 options de pérennisation pour le fonctionnement des guichets fonciers

---

### × Option 2 : par une fiscalité foncière réactivée

- + Forte baisse du prix du certificat, + grand nombre de certificats délivrés et frappe fiscale facilitée
- + Mais incertitudes sur le niveau de recouvrement de l'impôt foncier
- + GF considéré comme un service public dont la rentabilité n'est pas l'objectif premier

- × Les seuls services fonciers se chargent de l'appui-conseil aux communes

- + Pérennisation garantie, prise en charge par l'administration

- + Mais problèmes d'effectifs, de compétences, et de... volonté

- × Les Régions, équipées d'une « cellule foncière » s'en chargent.

- + Financement à terme par les collectivités régionales

- + Les services fonciers contrôlent la légalité des actions foncières communales

## Pour conclure : les premiers enseignements

1. La concertation garantit l'efficacité d'une réforme
2. La réforme est forcément rythmée par le politique
3. La coordination indispensable des appuis
4. Le changement d'échelle, une question de tous les dangers
5. Fallait-il décentraliser ? mérites et faiblesses d'une gestion foncière décentralisée

---

**MERCI DE VOTRE ATTENTION !!!**

[www.foncier.gov.mg](http://www.foncier.gov.mg)

[cellulepnf@moov.mg](mailto:cellulepnf@moov.mg)