

L'expérience
de Madagascar

Décentraliser la gestion foncière ?

André Teyssier

Les projets de prise de contrôle de vastes superficies cultivables dans les pays du Sud ont ravivé l'intérêt porté aux politiques publiques de sécurisation foncière. Souvent fondées sur des principes hérités de l'époque coloniale et focalisées sur la délivrance de titres fonciers par les services de l'État, ces politiques s'avèrent aujourd'hui inadaptées face à une demande sociale croissante de sécurisation foncière dans les pays du Sud, en particulier dans les pays d'Afrique subsaharienne. En effet, la pénétration de l'économie marchande, l'extension des villes, l'affaiblissement des instances et des formes de régulation coutumière et la marchandisation progressive de la terre provoquent un besoin croissant de sécurisation des droits fonciers par l'écrit. Ce besoin de sécurisation des droits s'affirme d'autant plus que les sociétés rurales sont confrontées aux stratégies d'appropriation mises en œuvre par de grands opérateurs économiques.

Entre le maintien d'anciens instruments de politique foncière qui ont montré leurs limites et la promotion hasardeuse de régulations communautaires, certaines politiques foncières du Sud expérimentent une voie médiane combinant reconnaissance des pratiques sociales de gestion foncière et formalisation des droits par des instances publiques. C'est le cas de Madagascar, qui a lancé en 2005 une réforme de sa politique foncière basée sur la décentralisation des compétences en gestion foncière.

Des « petits papiers » face à la faillite du titre foncier

Madagascar a hérité du système domanial et foncier instauré par la colonisation française et inspiré du Torrens Act australien : la terre est présumée appartenir à l'État, qui reconnaît un droit de propriété à ceux qui la mettent en valeur. Par une inscription dans un registre, l'État reconnaît un droit incontestable, matérialisé par un titre opposable au tiers. Ce système obéissait aux impératifs de l'époque : asseoir l'appropriation qui accompagne la colonisation française sur une

base juridique reconnue internationalement et octroyer des droits de propriété à quelques entrepreneurs investissant dans une agriculture dite « moderne ».

La procédure d'immatriculation étant complexe – vingt-quatre étapes et une durée moyenne de six ans –, l'administration n'a délivré, en 110 ans, que 400 000 titres, dans un pays qui compte environ 5 millions de terrains agricoles et urbains. Le délabrement des services en charge de la conservation foncière se conjugue à la détérioration des archives, à la fréquente disparition des bornes sur le terrain et parfois

perspective

Avec *Perspective*, le Cirad ouvre un espace d'expression de nouvelles pistes de réflexion et d'action, fondées sur des travaux de recherche, sans pour autant présenter une position institutionnelle.

La propriété privée peut être désormais reconnue sans titre.

à l'absence de propriétaire identifié, au point que l'on peut parfois s'interroger sur ce qui fait propriété.

La faillite de ce système a de lourdes conséquences : la procédure d'immatriculation est inaccessible pour la plupart des demandeurs ; l'usager est rarement assuré de son plein droit, d'autant que les régulations coutumières sont en recul et que les menaces de spoliation s'accroissent ; l'investissement devient risqué ; les tribunaux sont engorgés par le contentieux foncier ; la méconnaissance de l'occupation des terrains freine l'établissement d'une fiscalité foncière nécessaire au développement des collectivités locales.

Face à cette paralysie progressive, les usagers ont mis au point des modalités locales de reconnaissance des droits : les « petits papiers ». Chacun essaie de concrétiser ses droits sur papier libre, et d'obtenir qu'une institution publique locale (la commune ou *fokontany*) l'authentifie en y apposant son timbre. Malgré l'absence de normes nationales, ces papiers sont établis à l'identique sur l'ensemble du territoire (identité du titulaire des droits, validation du droit par les voisins, surface estimée, indications sur la forme d'occupation du sol et sa mise en valeur, et sur l'origine du droit). Ils formalisent au moindre coût les transactions sur la terre et assurent un premier niveau de sécurité. Le marché foncier consiste donc en des pratiques impliquant les collectivités locales, sans que l'administration ne soit formellement engagée ou même informée. Ces pratiques sont une alternative à une conception exclusivement régaliennne de la gestion des terres. La réforme foncière de 2005 s'en est inspirée en dotant les communes d'une nouvelle compétence pour une gestion foncière de proximité.

Présomption de propriété et guichet foncier communal

En 2003, des organisations de la société civile ont suscité un débat national et ont plaidé pour une simplification de l'enregistrement des droits sur le sol. En réponse, le gouvernement a mis en place un groupe de réflexion chargé de rénover la politique foncière. Ouvert à des élus locaux, des députés et sénateurs, des chefs de région et des représentants d'organisations paysannes, ce groupe échappe à l'influence des corporations du secteur foncier et des lobbies marchands. Fin 2004, il propose d'accorder aux communes le pouvoir de valider les droits de propriété en émettant non pas des titres mais des certificats fonciers selon des procédures locales, publiques et contradictoires.

En 2005, une Lettre de politique foncière confirme cette orientation. Elle prévoit la création du guichet foncier, un service communal chargé d'enregistrer et de mettre à jour les droits sur la terre selon des procédures simplifiées. Elle tient compte de l'insuffisance des ressources financières publiques et de la faible solvabilité des populations. Elle est suivie de la loi 2005-019 fixant les statuts de la terre, qui comporte une innovation majeure : la propriété privée peut être désormais reconnue sans titre. En tenant compte de « *terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré* », cette loi supprime la présomption de domaniaité. Les terrains non titrés, mais aménagés, cultivés ou bâtis par des générations d'usagers, ne sont plus considérés comme des propriétés présumées de l'État. L'« *emprise personnelle ou collective* » attestant d'une occupation suffit aux usagers pour être reconnus comme propriétaires.

Cette loi annonce un système combiné de gestion foncière : la formalisation de la propriété titrée relève de la compétence de l'administration ; la formalisation de la propriété non titrée par des certificats relève d'une nouvelle compétence des communes. Émis par le guichet foncier de la commune et reconnu par l'État, le certificat est un document qui garantit pleinement et à titre permanent les droits de propriété. À l'usager de choisir le mode de formalisation de ses droits sur la terre.

Toute commune peut s'équiper d'un guichet foncier. Administré par des agents communaux, ce service organise les procédures de reconnaissance des terrains à la demande des usagers, gère l'information foncière, informe l'administration des certificats délivrés. Le coût de fonctionnement est supporté par le budget communal et par les recettes perçues sur les actes. Le dispositif peut si nécessaire fonctionner dans un cadre intercommunal.

La procédure de reconnaissance des droits sur la terre est définie par la loi 2006-31 sur la propriété privée non titrée. Pour chaque demande de certificat, une Commission de reconnaissance locale, composée de représentants élus de la commune et des communautés (*fokonolona*), établit sur le terrain un procès-verbal enregistrant les droits revendiqués et les éventuelles oppositions. Suite à cette procédure et en l'absence d'opposition, l'agent du guichet prépare un certificat qui sera signé par le maire. Les limites des parcelles certifiées sont reportées sur un Plan local d'occupation foncière (Plof), carte des statuts juridiques de la terre localisant les terrains privés, les terrains domaniaux et, par défaut, l'espace de

Le certificat foncier permet de formaliser à moindre coût et dans des délais relativement courts le droit de propriété d'un individu ou d'un groupe.

compétence du guichet communal (propriété privée non titrée et domaine communal). Le Plof est élaboré de préférence à partir d'images satellitales ou de photos aériennes, sur lesquelles les usagers délimitent eux-mêmes les parcelles à certifier, selon des repères visuels tels les chemins, les cours d'eau, des arbres caractéristiques, des affleurements rocheux, des diguettes de rizières... Il permet d'éviter le recours aux services de l'État et de réduire la dépendance à l'égard de l'administration, ainsi que les coûts et délais des procédures.

Le certificat foncier permet de formaliser à moindre coût et dans des délais relativement courts les droits de propriété individuels, mais il peut être aussi inscrit au nom d'un groupe de façon à consacrer des droits sur des ressources forestières ou pastorales utilisées collectivement.

Les communes ont rapidement porté un grand intérêt au guichet foncier, comme le montre le graphique suivant. En moins de trois ans, 300 communes malgaches, soit 20 % d'entre elles, se sont équipées d'un guichet foncier, avec l'appui de la communauté internationale. La moitié des communes malgaches devrait disposer de ce service dans les deux années à venir.

Cet intérêt pour le guichet foncier s'explique d'abord par la nette amélioration du service public de gestion foncière, en termes de coûts et de délais : le coût moyen d'un certificat s'élève à environ 10 €, contre 370 € pour le titre, et le délai passe à 6 mois au lieu de 6 ans.

Déployer la réforme foncière sur tout le territoire : un défi

Ces résultats prometteurs ne sauraient masquer les fortes contraintes qui pèsent sur le devenir de la nouvelle politique foncière malgache.

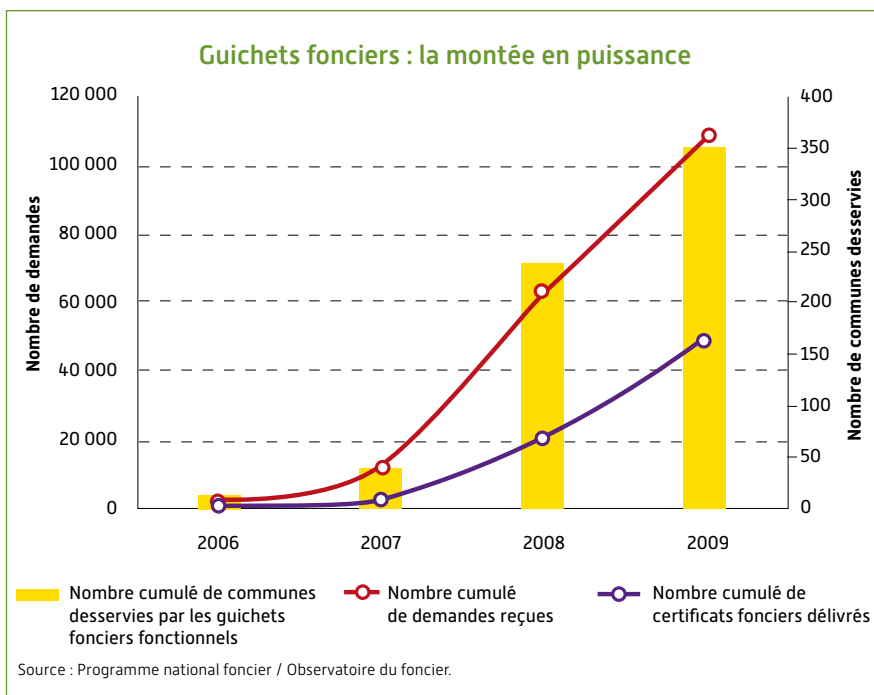
Ces contraintes sont de différente nature. Elles sont d'abord techniques et opérationnelles : la ruine des bureaux de la conservation foncière et des services de la topographie a accéléré la détérioration des plans et des dossiers fonciers et empêché leur mise à jour. Elle ne permet pas de positionner les anciens titres fonciers pour informer les communes de leur terrain de compétence. De plus, les coûts d'acquisition des images pour la réalisation des Plof dépassent les capacités financières des communes.

Mais la principale contrainte tient aux réticences de l'administration domaniale à l'égard du processus de décentralisation, ressenti par certains agents comme une perte de statut, de pouvoir et de revenus. Une partie de l'administration foncière développe des stratégies de résistance : communication dévalorisante auprès des tutelles ministérielles et des usagers, tentative de « mise sous tutelle » des guichets communaux par les services déconcentrés, maintien de statuts domaniaux qui ne relèvent pas de la compétence foncière des communes même s'ils sont obsolètes (réserves indigènes immatriculées, opérations cadastrales inachevées depuis plusieurs décennies, périmètres de colonisation)...

Enfin, le fonctionnement erratique des communes, lié à une gouvernance municipale handicapée par des compétences parfois insuffisantes des élus et du personnel communal, reste une contrainte majeure. L'expérience montre que le fonctionnement des guichets fonciers dépend largement de la bonne marche des collectivités.

Déployer la politique foncière sur tout le territoire suppose donc de relever simultanément plusieurs défis.

La formation est l'une des clés du devenir de la réforme foncière. L'ouverture de plusieurs centaines de guichets nécessite de nouvelles compétences et la professionnalisation des agents communaux, de l'administration et des



Les communes aujourd'hui équipées d'un guichet ont reçu 100 000 demandes entre 2006 et 2009 et ont remis 50 000 certificats, soit 80 % de l'ensemble des documents fonciers (titres et certificats confondus) délivrés sur tout le territoire. En 2008 et 2009, autant de certificats ont été établis sur moins de 20 % du territoire national que de titres dans tout le pays depuis trente ans.

Ce document est le fruit d'un travail réalisé en partenariat, au sein des différents ministères malgaches chargés de la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière, et notamment avec le Programme national foncier et le projet « Bassins versants du lac Alaotra ». Il a donné lieu à la publication de plusieurs articles, parmi lesquels :

Teyssier A., Raharison H., Ravelomanantsoa Z., 2008. La réforme foncière de Madagascar ou le pari de la compétence locale. In Sandron F., *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*, Cite /Karthala, p. 19-33.

Teyssier A., Ravelomanantsoa Z., 2008. Madagascar. Une réforme face à la faillite du système Torrens. *Études Foncières* n°134, juillet-août 2008 : 34-38.

Teyssier A., Andrianiriana Ratsialonana R., Razafindralambo R., Razafindrakoto Y., 2009. Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière. In Colin J.-P. et al. *Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. IRD-Karthala, p. 273-297.

perspective

Directeur de la publication :
Patrick Caron, directeur de la recherche et de la stratégie

Coordination :
Corinne Cohen, délégation à l'information scientifique et technique

Conception graphique :
Patricia Doucet, délégation à la communication

organismes d'appui. La structuration d'une nouvelle profession doit être envisagée pour faire de l'agent de guichet communal un fonctionnaire territorial ayant eu une formation spécifique sanctionnée par un diplôme reconnu au niveau national.

Par ailleurs, le processus de réforme doit conserver une forte capacité d'innovation, afin de surmonter les contraintes techniques et limiter les coûts de mise en place et de fonctionnement des guichets. Les principaux constituants du cadre juridique étant réunis, il convient désormais de passer à une nouvelle étape : appuyer les communes pour qu'elles conçoivent leurs propres politiques foncière et fiscale. Les outils de la gestion foncière décentralisée seront utilisés pour stimuler la fiscalité — et, partant, pour pérenniser le fonctionnement des guichets —, pour intégrer la gestion des ressources forestières, pastorales ou minières, pour prendre en compte les régulations coutumières toujours en vigueur, pour raisonner l'aménagement rural ou urbain des territoires, ou éventuellement, pour gérer l'implantation d'agro-industries.

Le défi politique reste le plus difficile à relever, tant il est conditionné par l'orientation du pouvoir en faveur ou non de la décentralisation. Un dispositif permanent de suivi et d'appui-conseil aux communes s'avère indispensable. Sera-t-il confié à une administration, au risque d'étouffer la dynamique, ou à des collectivités locales dont les ressources sont précaires ? Le débat est en cours, mais il apparaît clairement que le schéma institutionnel de la réforme foncière dépend de la volonté et de la faisabilité politiques de la réforme, liées elles-mêmes à la perception qu'a la sphère politique de son bien-fondé en fonction de ses intérêts, de modèles idéologiques, de contraintes administratives (organisation de la fiscalité et nature des compétences disponibles)... Selon le contexte et le moment, le jeu politique peut favoriser la décentralisation ou au contraire, une recentralisation de la gestion des terres.

Leçons et particularités de l'expérience malgache

L'expérience malgache ouvre des perspectives pouvant inspirer la rénovation des politiques foncières dans les pays d'Afrique subsaharienne. La rupture, encore partielle, avec les fondements d'une politique coloniale — suppression de la présomption de domanialité et décentralisation de la gestion foncière — a permis des avancées significatives en termes de service public de garantie et de gestion des

droits sur la terre. Encore faut-il mesurer les particularités de la réforme malgache avant de la considérer comme un modèle.

Ces changements profonds ont pu se produire dans un contexte politique favorable, la décentralisation foncière étant affichée comme un choix de développement. Une telle volonté politique n'est pas fréquente car elle peut aller à l'encontre des intérêts des pouvoirs publics et des personnels de l'État chargés de l'administration foncière. Par exemple, lorsqu'il souhaite attirer des investissements ou implanter des industries agricoles ou touristiques, l'État central préférera disposer de la pleine compétence sur la gestion des terres, la décentralisation de la gestion foncière risquant de contrarier ses projets. De même, les corporations des administrations foncières admettent difficilement de se voir dépossédées d'une partie de leurs compétences. Seule une forte volonté politique, éventuellement entretenue par une revendication sociale, peut atténuer les effets d'un comportement domanial et des stratégies défensives de l'administration.

Autres éléments à prendre en considération, le relatif affaiblissement des pouvoirs coutumiers et la forte demande sociale en droits fonciers écrits comptent parmi les autres particularités malgaches à prendre en compte avant tout projet d'élargissement de cette expérience.

Enfin, il apparaît qu'une réforme basée sur une innovation aussi radicale que la décentralisation de la gestion des terres doit accorder une priorité à la formation des acteurs. Non seulement les élus locaux et les agents de guichet, mais également les autorités judiciaires, techniques et territoriales, doivent maîtriser ces innovations institutionnelles. Les processus de décentralisation de la gestion foncière doivent donc être accompagnés par la mise sur pied d'ambitieux chantiers de formation. Ces formations dépassent le cadre du seul secteur foncier, car il serait illusoire de promouvoir une gestion foncière décentralisée au profit de communes privées de budget et dont le fonctionnement n'est pas démocratique.

L'enjeu est bien une montée en compétence globale des échelons communaux en matière de gouvernance locale et de développement territorial. ■

Quelques mots sur... André Teyssier

Docteur en géographie, chercheur de l'UMR Tetis (Territoires, environnement, télédétection et information spatiale, <http://tetis.teledetection.fr/>), il travaille sur les politiques publiques de sécurisation foncière. Depuis 2004, il est conseiller du gouvernement malgache pour la conception et la mise en œuvre de la réforme foncière et intervient aujourd'hui auprès de l'Observatoire du foncier de Madagascar.

andre.teyssier@cirad.fr