



# La gestion foncière communale à Madagascar : objectifs, processus et lignes directrices de la réforme foncière

Rija Ranaivoarison, coordonnateur Programme National Foncier

André Teyssier, conseiller technique

Zo Ravelomanantsoa, Programme National Foncier

Cette communication présente les objectifs et le processus suivi par la réforme foncière engagée par le Gouvernement malgache depuis 2005. Elle retrace le contexte de crise foncière dans lequel cette réforme a été conçue. Elle reprend en grande partie une publication de juillet 2008 parue dans *Etudes Foncières* sous le titre « La réforme foncière à Madagascar : une réponse à la faillite du système Torrens ? ».

## Une réforme en réponse à la crise foncière

Madagascar s'est engagé depuis 2005 dans une profonde réforme basée sur la modernisation des services fonciers et sur la décentralisation de la gestion foncière. En préalable à la définition d'une nouvelle stratégie, cette réforme a été l'occasion d'une reconsideration du système domanial et foncier et d'une mise en relief de ses dysfonctionnements. C'est surtout cette analyse qui sera évoquée ici. On trouvera sur le site [www.foncier.gov.mg](http://www.foncier.gov.mg) une version plus complète de la communication sur les orientations de la réforme, son état d'avancement et ses limites ainsi que les premiers résultats observables et les modalités d'évaluation des impacts de la réforme sur les différents secteurs économiques et sociaux.

## Un système foncier adapté... à la période coloniale

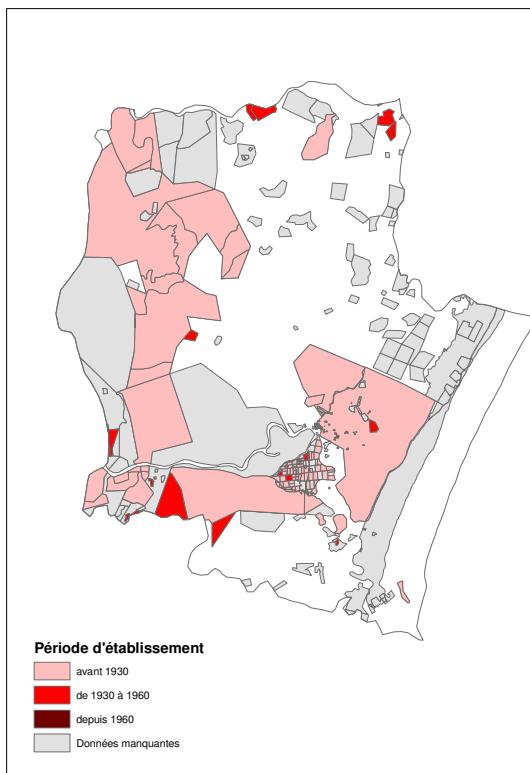
Au lendemain de la conquête de 1896, l'une des priorités des autorités coloniales françaises fut de bâtir un système domanial et foncier inspiré du Torrens Act australien, en perspective de l'installation, entre autres, d'entrepreneurs ruraux susceptibles de développer des filières agro-industrielles. Ce système se base sur une présomption de domanialité, principe selon lequel la terre est présumée appartenir à l'Etat. Ainsi, l'Etat est en situation d'accorder des droits de proprié-

té à ceux qui réalisent un effort de « *mise en valeur* ». Par l'établissement d'un titre de propriété inscrit dans un registre foncier, l'Etat reconnaît un droit incontestable, opposable au tiers.

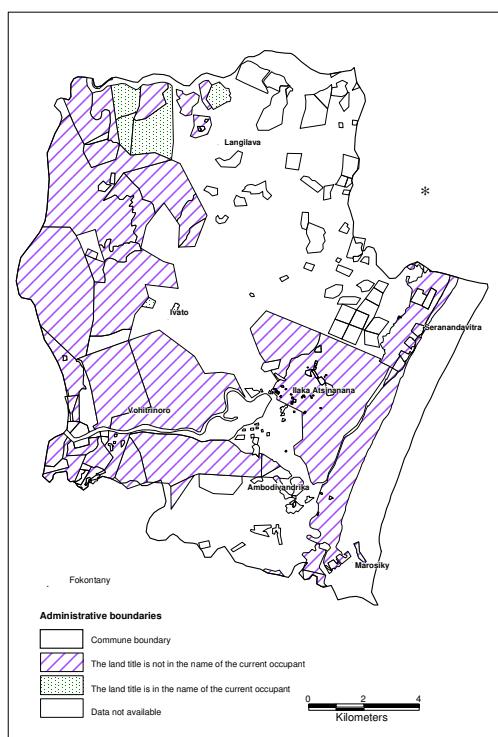
Ce système domanial obéissait aux impératifs du moment : sécuriser dans la durée les projets immobiliers de la Colonie en « *purgeant* » les droits indigènes, et assurer l'appropriation française sur une base juridique reconnue internationalement. L'enjeu n'était donc pas de sécuriser le plus grand nombre, mais d'octroyer des droits à une élite rurale et urbaine en perspective d'une agriculture « *moderne* ». La Colonie pouvait donc se contenter de services fonciers aux effectifs limités, auxquels il était essentiellement demandé l'immatriculation de quelques grandes superficies.

Une analyse des immatriculations réalisées dans une commune de la Côte Est confirme l'adéquation du format de l'administration foncière au schéma de développement colonial. Sur 137 titres fonciers encore identifiables à Ilaka-Est, 130 ont été établis avant l'indépendance (fig.1). La majorité de ces terrains est toujours immatriculée au nom de propriétaires disparus depuis longtemps, sans qu'aucune mise à jour des inscriptions n'ait été faite. Ces terrains sont occupés désormais par les descendants des ouvriers agricoles de ces concessions coloniales, qui, d'un point de vue purement juridique, sont réduits au statut de squatters. Il n'y a plus correspondance entre les occupants et les titulaires de titres fonciers (fig 2).

*Fig. 1 : Carte diachronique des immatriculations foncières dans la commune rurale d'Illaka-Est (district de Vatomandry).*



*Fig. 2 : Carte des correspondances entre titulaires de titres fonciers et occupants effectifs des terrains*



Ces cartes montrent également que, dans cette commune, l'administration foncière a pratiquement cessé les immatriculations de terrains depuis l'indépendance. Elle illustre la paralysie progressive d'une administration qui n'a pas été

pensée pour gérer une reconnaissance massive des droits de chacun : en 110 ans, elle n'est parvenue à délivrer que 330.000 titres fonciers dans un pays qui compte autour de 5 millions de terrains agricoles et urbains. Le rythme de délivrance des titres s'est d'ailleurs ralenti, avec en moyenne depuis 15 ans 1.200 titres fonciers délivrés chaque année.

Pourtant, après un demi-siècle d'indépendance et une période socialiste, Madagascar semble attachée à ce dispositif domanial conçu il y a plus d'un siècle pour sécuriser le foncier d'entreprises coloniales. Cette fidélité au système Torrens peut paraître étonnante. En effet, la procédure d'immatriculation individuelle se révèle si sophistiquée que sa mise en œuvre en devient improbable. Elle ne compte pas moins de 24 étapes et dure en moyenne 6 ans, en fonction des moyens de l'usager pour mobiliser les services fonciers. Selon une estimation réalisée en 2003, le coût payé par l'usager dépasse 300 € par titre, voire 500 \$ selon une étude plus récente<sup>1</sup>. Cela représente deux années de revenu moyen d'un ménage malgache<sup>2</sup>.

La persistance de ces procédures excessivement longues ne peut s'expliquer que par le maintien d'une culture administrative centralisatrice et tatillonne, mais aussi, par la volonté de pérenniser une source de revenus au profit d'agents d'une administration appauvrie. Son maintien explique en grande partie la très faible capacité de gestion foncière par les administrations compétentes.

Cependant, ce système hérité de la période coloniale s'avère aujourd'hui en complet décalage avec une demande devenue unanime de sécurisation des droits sur la terre.

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

L'efficience du système Torrens est conditionnée à l'existence d'une administration opérationnelle, correctement rémunérée et régulièrement formée. Le maintien de ce système dans un contexte de paupérisation d'une administration supposée l'appliquer n'est pas sans conséquences.

<sup>1</sup> L'évaluation de ce montant a été réalisée en 2006 et 2007 auprès de 11 circonscriptions foncières (sur 32) et sur une analyse de 179 procédures d'immatriculation foncière individuelle :

ECR, 2006. Les données de référence sur les coûts et temps moyens requis pour l'exécution des procédures foncières. Millennium Challenge Account, 27 p.

ECR, 2008. Les données de référence sur les coûts et temps moyens requis pour l'exécution des procédures foncières. Millennium Challenge Account, 45 p.

<sup>2</sup> 260 US \$ / an / habitant

(<http://www.usaid.gov/missions/mg/fr/defi.html>). Ce coût moyen du prix payé pour l'obtention d'un titre foncier correspond au prix d'un demi hectare de bonne rizière irriguée.



*Conservation « termittée », Cirtapa Diego.*



*Plans de repérage, Cirtapa Vatomandry*



*Archives du Cadastre du Complexe d'Ambre,  
opération réalisée en 1994-95, financement Banque Mondiale, Cirdoma Diego*

La capacité de reconnaissance des droits fonciers est devenue dérisoire au regard des 400.000 demandes d'acquisition de terrains classés « domanial », tandis que la dégradation avancée des conservations foncières et topographiques est telle que souvent l'Etat ne parvient plus à garantir la propriété.

Un inventaire réalisé en 2006 dresse un état alarmant de la situation, avec la disparition de 11 % des plans de repérage et des dossiers fonciers individuels, de 12 % des registres fonciers – soit pas moins de 1.300 livres, qui réfèrent à 65.000 titres fonciers –, de 16 % des plans cadastraux... La part des documents rendus inutilisables en raison de leur détérioration est à ajouter à ces pourcentages.



*Livres fonciers, Cirdoma Manjakandriana*

Lorsque les usagers s'acquittent de droits vis-à-vis de l'administration foncière, ils attendent de l'Etat un service de conservation de leurs documents fonciers et partant, une garantie formelle de leurs droits. Or, la ruine des conservations ne permet plus aux services fonciers d'exploiter cette information en déclin.

Les agents des services fonciers focalisent les critiques. Certes, leur motivation se limite à la hauteur de leur rémunération, mais le principal problème relève surtout de l'état critique de l'information sur la propriété titrée, principale cause des longs délais nécessaires à l'établissement des différents documents exigibles par les usagers. Aussi, les usagers doivent attendre de 4 à 30 jours pour obtenir le simple certificat de situation juridique d'un terrain titré<sup>3</sup>. En outre, ces certificats ne reflètent que la situation foncière inscrite dans les livres fonciers ce qui, compte tenu de rares mises à jour des mentions relatives aux transactions successives, n'assure pas le demandeur d'une information actualisée sur l'occupant réel du terrain. Quand à l'obtention d'un duplicata de titre foncier, l'usager devra attendre, selon les services, de deux à six mois.

Le nombre de demandes des usagers est largement supérieur à la capacité de réponse de l'administration. Avec le temps, les demandes en suspens ne cessent de s'accroître.

---

<sup>3</sup> Source ECR

L'établissement de ces documents élémentaires n'est parfois même plus à la portée des services fonciers, quand les livres ou les dossiers fonciers individuels ont définitivement disparu et que les services ne disposent plus des éléments de base pour déterminer les droits.

L'information topographique est également sévèrement touchée. La moitié des parcelles titrées ne figure pas sur des plans de repérage, dont la dégradation complique le repérage *in situ* des parcelles titrées, déjà rendu aléatoire en raison de la disparition fréquente des bornes géodésiques. Les dossiers fonciers individuels comprennent un plan régulier, généralement de bonne facture, mais sans coordonnées géographiques.

Cette information indispensable à la gestion de la propriété titrée est condamnée si une action de sauvegarde n'est pas entreprise à court terme. En est-il encore temps ? L'enjeu est fondamental. On peut désormais s'interroger sur l'existence même de la propriété quand l'administration n'est plus capable de garantir le droit faute de documents, quand les limites sur terrain ne sont plus visibles faute de bornes, quand le titulaire du droit n'est pas l'occupant de la parcelle ou a même disparu, faute d'enregistrement régulier des mutations.

### **Des pratiques foncières courantes mais occultées**

A défaut d'une régulation par les pouvoirs coutumiers et compte tenu de la sclérose de l'administration foncière, les usagers ont du inventer des modalités locales de gestion foncière matérialisées par divers « papiers ». Pour se protéger de tentative de spoliation, chacun essaie de concrétiser ses droits par un « papier », tamponné par un quelconque service de l'Etat. Il s'agit soit de documents issus de différents services publics qui peuvent attester d'un droit, soit d'actes sous seing privé légalisés par les collectivités.

Malgré l'absence de toute norme nationale, ces « petits papiers » sont établis de manière identique sur l'ensemble du territoire. Ils mentionnent l'identité du titulaire des droits, celle de son voisinage, une estimation de la surface, des indications sur l'occupation du sol et sur l'origine du droit : ils sont parfois rédigés sur ordinateur et sont fréquemment enregistrés par les communes ou leurs *fokontany*<sup>4</sup>. Aujourd'hui, la majorité des parcelles agricoles et urbaines fait l'objet de cette gestion foncière locale réalisée au quotidien et au moindre coût. Ces « petits papiers » accompagnent systématiquement les transactions sur la terre et parfois, les

contrats de faire-valoir. Dans certains cas, même la gestion des parcelles titrées est localement actualisée par le biais de ces « petits papiers » !

Chacun s'accorde à reconnaître la faiblesse juridique de ces documents qui, théoriquement non opposables, sont, au mieux, considérés par la pratique judiciaire comme un commencement de preuve. Le sentiment de sécurité foncière que confèrent ces « petits papiers » est valable pour une garantie locale, mais ils ne préservent pas des manœuvres d'accaparement provenant de l'extérieur.

La situation foncière se caractérise donc à Madagascar par la superposition de deux niveaux de gestion. Les usages individuels ou collectifs de la terre trouvent une reconnaissance par le jeu des pratiques locales et les droits sur le sol sont gérés par un dispositif local d'administration foncière, parallèle à l'administration foncière nationale officielle. Ces pratiques s'inscrivent en discordance avec une présomption de domanialité qui nie des évidences : la propriété privée existe bel et bien, même si elle n'est pas matérialisée par un titre foncier. Les terrains non titrés, mais aménagés, cultivés ou bâtis par des générations d'usagers, ne peuvent plus être considérés comme des propriétés présumées de l'Etat.

L'entreprise de rénovation de la politique foncière malagasy tente par conséquent de réconcilier la légitimité des pratiques foncières de millions d'usagers, avec la légalité de textes réglementaires d'une application coûteuse et compliquée<sup>5</sup>. Il s'agit de rapprocher des lois difficiles à appliquer, vers des pratiques généralisées localement, à faire reconnaître par les pouvoirs publics. Sans autorisation explicite ni compétence particulière, les collectivités locales mettent en œuvre des pratiques foncières qui reconnaissent une propriété établie « par le bas »<sup>6</sup>. L'action locale ne montre-t-elle pas une voie à suivre, une diversité de processus à conforter pour sortir de la crise foncière ? La solution ne tient-elle pas en une nouvelle alliance entre l'administration foncière et les collectivités locales permettant la reconnaissance par l'Etat de modes de gestion foncière accessibles et plutôt efficaces, mais aujourd'hui sans garantie ? Dans cette optique, le mouvement de décentralisation opéré récemment par l'Etat malagasy permet de reconsiderer les fondements de la politique foncière.

<sup>4</sup> Démembrement de la commune, maillon territorial de base.

<sup>5</sup> Lavigne Delville Ph., 1998. *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Coll. Rapports d'études, Ministère des Affaires Etrangères – Coopération et francophonie, Paris, 139 p.

<sup>6</sup> Comby J., 1998. La fabrication de la propriété. In *Propriété et Environnement*. Dalloz.

## Esprit et processus d'une réforme en 4 axes

Le maintien du système domanial et la négation des pratiques de gestion foncière locales ont provoqué à Madagascar une dérégulation lourde de conséquences :

- Un sentiment tenace d'incertitude des droits sur la terre s'est diffusé parmi les ménages malgaches ;
- Les entreprises, nationales et internationales, manquent de garanties pour engager des investissements à moyen ou long terme ;
- Les collectivités locales ne disposent d'aucune information pour planifier des aménagements ou pour activer la fonction fiscale. Les communes rurales lèvent difficilement l'impôt foncier, qui devrait pourtant constituer l'essentiel de leurs ressources budgétaires ;
- Les tribunaux sont saturés d'affaires relevant de questions foncières.

Les différents diagnostics de la crise foncière se focalisent sur un constat de "manque de moyens", et logiquement, les solutions prévues se limitent à des catalogues d'équipements au profit de l'administration foncière et à des opérations cadastrales subventionnées, qui ne parviennent plus à convaincre les agences d'aide publique au développement.

Fin 2004, une *Unité Technique de Préparation du programme national foncier* (PNF) est relancée, mais elle s'ouvre cette fois aux élus locaux, à des représentants du Sénat et de l'Assemblée nationale, aux chefs de région et aux représentants d'organisations paysannes. Le transfert de compétence foncière est introduit dans le débat par une *cellule de coordination du PNF* qui propose une idée forte : les communes doivent disposer d'une compétence en gestion foncière ; elles sont renforcées à cet effet par un « guichet foncier communal », chargé de la reconnaissance de droits de propriété privée par la délivrance de « certificats fonciers »<sup>7</sup>.

En février 2005, un atelier présidé par le Premier ministre confirme cette réorientation fondamentale, formulée par une *Lettre de politique foncière*<sup>8</sup> qui repose sur quatre axes stratégiques :

- I. la restructuration et la modernisation des services fonciers. Cet axe consiste en la numérisation des archives et en l'acquisition d'équipements pour les services fonciers. Il prévoit également de repenser

les compétences de l'administration foncière pour ne conserver que leurs fonctions régaliennes et stimuler le secteur privé en matière de topographie.

- II. l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière. Ce deuxième axe porte sur la création d'une administration foncière de proximité, le guichet foncier communal ou inter-communal, habilité à la délivrance et à la gestion de certificats fonciers selon des procédures locales, publiques et contradictoires.
- III. la rénovation de la réglementation foncière et domaniale, afin d'adapter la législation à un principe de décentralisation et de régulariser d'anciens statuts juridiques sans correspondance avec la réalité actuelle de l'occupation des terrains.
- IV. un programme national de formation aux métiers du foncier et de communication et un *Observatoire du foncier*, chargé de suivre l'avancement et les effets de la réforme.

Ce document de politique foncière ne prévoit pas d'intervention sur les structures et n'envisage pas de reconsidérer la répartition des ressources en terre. L'enjeu est de formaliser les droits fonciers verbaux et de régulariser la situation des droits fonciers écrits, ce qui suppose la restructuration et la modernisation des services fonciers ainsi qu'une décentralisation des compétences pour une inscription massive, rapide et actualisable des droits sur le sol, tout en tenant compte de capacités financières publiques et individuelles limitées<sup>9</sup>. Cette décentralisation de la compétence foncière pose par conséquent la question de la décentralisation de l'information, du transfert des données foncières et topographiques de l'administration vers les collectivités locales.

2005 voit également la création d'une cellule de coordination du Programme National Foncier (PNF), officialisée ensuite sur décret pour assurer la maîtrise d'œuvre du processus de réforme foncière pour le compte du Gouvernement. Le *Programme national foncier*, officiellement lancé en juin 2005, est l'organisme gouvernemental maître d'œuvre de la réforme. Il a disposé d'une phase de démarrage de trente mois, au terme de laquelle est prévue une extension des interventions sur environ 1.000 des 1.550 communes de Madagascar durant une période de 10 à 15 ans. Douze bailleurs de fonds lui apportent une contribution, chaque appui s'inscrivant dans le

<sup>7</sup> Teyssier A., 2004. Contribution à l'élaboration d'une politique publique de sécurisation des droits sur le sol. Propos d'étape n°1. PNF. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. 25 p.

<sup>8</sup> Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, 2005. Lettre de Politique Foncière. Programme National Foncier. 12 p.

<sup>9</sup> Au-delà de la formalisation de la propriété, il s'agit également de sécuriser les transactions et les contrats de faisance-valoir aujourd'hui interdits.

cadre d'une « *charte de partenariat* » qui fixe les modalités de soutien et met en cohérence les différentes initiatives.

A partir de juin 2005 s'engage une phase de démarrage étalée sur 30 mois, en perspective d'une phase d'extension à partir de janvier 2008. En janvier 2007 est créé un Observatoire du Foncier, rattaché au PNF, chargé de mesurer la progression du processus de réforme et les impacts de la nouvelle politique foncière.

Le début de la phase d'extension est marqué en mai 2008 par un évènement capital, la création d'un Ministère de la Réforme Foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Terroir, spécifiquement en charge du secteur foncier et de la conduite de la réforme, ce qui pose actuellement une question de positionnement du PNF.

## Une innovation institutionnelle majeure : la décentralisation de la gestion foncière

### Un cadre juridique remanié pour de nouveaux modes de production des droits fonciers

Dès avril 2005, un *Comité de révision* avait préparé une loi dite de « cadrage », « fixant les principes régissant les statuts des terres »<sup>10</sup>, afin de clarifier l'ensemble des statuts juridiques des terrains à Madagascar. Elle regroupe ces statuts en trois ensembles :

- les terrains dépendant des Domaines de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public ;
- les terrains des personnes privées ;
- les terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique.

Cette loi de cadrage contient une innovation majeure : la propriété privée peut toujours être matérialisée par un titre foncier, mais elle est également reconnue sans titre. Le paragraphe 2, relatif aux « terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré », affranchit la réforme foncière du principe de domanialité. Les terrains non titrés ne relèvent plus du domaine privé de l'Etat si une « emprise personnelle ou collective » atteste d'une occupation. Une grande partie des terrains considérés comme « *tanimpanjakana* »<sup>11</sup> correspond désormais à des terrains objets de droit de propriété privée. Cette loi annonce ainsi un système combiné de gestion foncière : la délivrance et la gestion de titres

<sup>10</sup> Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005.

<sup>11</sup> Littéralement, « terrains de l'Etat », habituellement traduit par « terrains domaniaux ».

fonciers comme compétences de l'administration foncière, la délivrance et la gestion de certificats fonciers comme nouvelles prérogatives des communes.

Reste à formaliser ces droits de propriété privée non titrée par un certificat délivré par le guichet foncier d'une collectivité. Il s'agit d'un chantier institutionnel majeur, basé sur une hypothèse : la gestion foncière gagnera en efficacité et en équité si elle est placée sous la responsabilité des collectivités locales.

### Les grandes lignes de la gestion foncière décentralisée

La commune dispose d'un service permanent, le *guichet foncier*, animé par du personnel communal, organise les procédures de reconnaissance de terrain sur demande des usagers, gère l'information foncière non titrée et informe les services fonciers des certifications de terrains.

Le guichet foncier est un service pérenne, à la charge du budget communal. Ses coûts de fonctionnement sont supportés soit par les recettes dégagées par les droits perçus pour chaque acte (délivrance d'un certificat, mutation,...), soit par les ressources fiscales de la commune. Les coûts de délivrance du certificat sont laissés à l'appréciation de chaque commune, en fonction d'une catégorisation de terrains et de surfaces propres à chaque contexte régional.

Ce n'est pas un dispositif rigide : il s'ajuste en proportion des ressources humaines et financières des collectivités. Différents types de guichets fonciers sont proposés aux collectivités selon leurs moyens, mais les procédures de certification et le service public rendu à l'usager sont strictement identiques.

La procédure de formalisation des droits fonciers passe par la descente sur terrain d'une « *Commission de Reconnaissance Locale* » (CRL), composée de représentants élus de la commune et du *fokonolona*<sup>12</sup>, chargée d'établir un procès-verbal des droits revendiqués et d'éventuelles oppositions. Sur la base de ce procès-verbal, l'agent du guichet prépare un Certificat Foncier à la signature du maire.

Les limites des parcelles certifiées, formalisées par ce nouveau mode de reconnaissance du droit foncier, sont systématiquement reportées, pour chaque commune, sur un *plan local d'occupation foncière* (PLOF)<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Communauté.

<sup>13</sup> Le PLOF est une carte des statuts juridiques de la terre qui détermine les droits fonciers écrits tels qu'ils sont conservés par l'administration foncière et domaniale : titres fonciers, terrains à statut spécifique, dépendances du domaine public. Cette carte localise ainsi les espaces de

La compétence des guichets fonciers porte sur des terrains relevant du régime de la propriété privée non titrée, qu'il s'agisse indifféremment de terrains ruraux ou urbains. La certification est possible pour des terrains utilisés de manière individuelle ou pour des terrains relevant d'une exploitation commune, à partir du moment où la commission de reconnaissance locale constate une « emprise », et non une mise en valeur.

## Avancement de la gestion foncière décentralisée en octobre 2008

Les communes ont vite porté un grand intérêt au guichet foncier. En 2006, le ministère de tutelle recevait une demande d'appui tous les 4 jours. En août 2008, 155 guichets communaux, opérationnels pour certains depuis seulement quelques mois, avaient déjà enregistré 25.000 demandes de certification de terrain et en avaient octroyé 7.000 pour une superficie totale de 7.000 ha<sup>14</sup>. Ce nombre, s'il est rapproché des 1.200 titres fonciers délivrés en moyenne chaque année par les 33 circonscriptions foncières, annonce donc une profonde évolution.

Le coût d'établissement d'un certificat varie autour de 24 \$. En 2008, il est délivré dans un délai moyen de 200 jours.

## Limites de la gestion foncière décentralisée et nouvelles perspectives

Même si la gestion foncière décentralisée présente assurément de nombreux atouts, cette nouvelle orientation de la politique foncière malagasy est actuellement limitée par des contraintes d'ordre technologique, institutionnel et financier.

### Contraintes liées à la dégradation des archives foncières

La sérieuse dégradation des documents conservés par les services fonciers rend extrêmement complexe l'élaboration des PLOF : les plans de repérage ne représentent qu'une partie des terrains titrés, certains plans sont manquants ou illisibles, les parcelles titrées sont rarement géoréférencées.... Aussi, l'information disponible sur les parcelles déjà titrées s'avère incomplète et peu précise, ce qui risque de provoquer une superposition de certificats sur d'anciens titres fonciers « invisibles » sur le PLOF.

### Contraintes technologiques et financières

Même si le PLOF peut être établi sur la base d'une simple carte topographique, il est recommandé d'utiliser des images

compétence du guichet foncier communal, à savoir les terrains relevant de la propriété privée non titrée et ceux relevant du domaine communal.

<sup>14</sup> Données de l'Observatoire du Foncier, PNF-MRFDAT, 2008.

satellite ou des ortho-photoplans pour sa réalisation. Ces images permettent aux usagers et aux commissions de reconnaissance locale d'identifier et de tracer facilement les limites des parcelles à certifier, selon des repères visuels tels les chemins, les cours d'eau, des arbres caractéristiques, des affleurements rocheux, les diguettes de rizières... Le recours à l'image permet ainsi d'éviter la mobilisation de brigades topographiques, mais en revanche, il implique des investissements initiaux assez élevés (acquisition d'images géoréférencées<sup>15</sup>, recours à l'informatique pour la manipulation des images....), qui se répercutent sur les coûts de création d'un guichet foncier communal. L'utilisation de SIG informatisés pose également des questions de savoir-faire et de maintenance informatique.

Ces contraintes sont en partie résolues par une répartition inter-communale des coûts provoqués par la gestion informatique des documents fonciers, par la création d'un *Centre de Ressources et d'Informations Foncières* (CRIF), installé dans le chef-lieu électrifié du district et qui se charge en moyenne d'une dizaine de communes. Le coût de fonctionnement du guichet foncier, temporairement supporté par des subventions de la communauté internationale, doit être financé dans un premier temps par les recettes liées à la délivrance des certificats, puis, à terme, être couvert par les ressources budgétaires communales, dont on espère une augmentation grâce à une réactivation de la fiscalité foncière par le guichet foncier.

### Contraintes juridiques

La compétence du guichet foncier est par ailleurs limitée aux terrains relevant de la propriété privée non titrée. Or, de nombreuses communes sont couvertes de terrains dont les statuts établis à l'époque coloniale (anciennes opérations cadastrales, réserves indigènes, aires de mise en valeur rurale, périmètres de colonisation,...) restent régis par des procédures toujours inachevées et compliquées. La régularisation des droits des occupants de ces terrains passe aujourd'hui par un « nettoyage juridique » de ces anciens statuts, bien souvent décalés des réalités actuelles, et par des dotations de ces terrains titrés au nom de l'Etat vers les communes.

<sup>15</sup> Notons par ailleurs que les coûts d'acquisition d'images sont à considérer comme un investissement d'intérêt public, les images utilisées a priori pour le secteur foncier pouvant être valorisées par des utilisations dans d'autres secteurs : cartographie nationale, aménagement du territoire, urbanisme,...

### ***Contraintes liées au faible niveau de compétences des communes***

Dans l'ensemble, le niveau de formation des agents communaux est faible, surtout en milieu rural. Des risques de raccourcis de procédure, intentionnels ou non, d'interprétations différentes des textes, de clientélisme au profit des proches des équipes municipales sont à craindre. Des doutes sont exprimés par le niveau central sur les réelles capacités des communes rurales à disposer de cette nouvelle compétence foncière. La réforme foncière se trouve ici face à un paradoxe au sein des pouvoirs publics : malgré la Constitution et le Madagascar Action Plan<sup>16</sup> qui appellent à une décentralisation « rapide et effective », des résistances au transfert de compétences en gestion foncière persistent, en contestant notamment la capacité des collectivités locales.

La résolution de ces contraintes nécessite le maintien d'une capacité de recherche-développement afin de concevoir chemin faisant des méthodes adaptées aux contextes, et la mise sur pied d'un important chantier de formation, d'appui-conseil permanent et de renforcement de capacités.

---

<sup>16</sup> Madagascar Action Plan (MAP), Présidence de la République de Madagascar, 114 p.