



Le guichet foncier, la gestion foncière communale à Madagascar

Ravelomanantsoa Zo, Responsable de la composante gestion foncière décentralisée, Programme National Foncier

Durant un siècle, la gestion foncière malgache est régie par le principe de domanialité, instaurée par l'administration coloniale, et qui jugeait, la reconnaissance et l'attribution d'un droit de propriété par l'octroi d'un titre foncier. Ce système, repris par l'administration malgache, après l'indépendance, s'est trouvé inadapté face à la demande. Au niveau local, l'utilisation de différents actes sous seing privés, les « petits papiers », validés par les administrations locales s'est généralisé pour les mutations, et s'applique même sur des titres fonciers, mais ne protègent pleinement le droit de son détenteur, car, ces « petits papiers » ne sont pas reconnus comme preuve de propriété. La reconnaissance légale de ces pratiques, s'est ouverte vers la décentralisation de la gestion foncière malgache.

Décentralisation et fin du principe de domanialité

En 2005, dans un sens de décentralisation de la gestion foncière, une nouvelle loi sur les statuts des terres (Loi 2005-019) reconnaît l'occupation comme propriété privée non titrée, sur laquelle, la commune a la compétence de délivrer et de gérer des certificats fonciers, par l'inscription dans un registre parcellaire. La commune devrait ainsi établir un service communal chargé de la gestion du foncier, le guichet foncier, pour mener les procédures de certification. Les services fonciers de l'Etat peuvent seulement transformer le certificat foncier en titre foncier à la demande de l'utilisateur, mais cette démarche n'est pas obligatoire, car le certificat est légalement reconnu comme preuve de propriété.

Les services fonciers gardent toutefois ses prérogatives sur les domaines de l'Etat, incluant son domaine privé qui est composé des terrains titrés au nom des acteurs publics et des terrains ne faisant l'objet d'aucune occupation, et le domaine public, et restent garant de la conservation et de la gestion des

propriétés titrés. La gestion des Aires à statuts spécifiques revient également à l'administration.

Toutes les décisions relatives à la mise en place du guichet foncier reviennent à la commune, par le conseil communal qui établit les arrêtés sur l'ouverture du service, les tarifications à appliquer, l'institution de la commission de reconnaissance locale et l'insertion du fonctionnement du guichet foncier dans le budget communal.

L'octroi d'un certificat foncier comme preuve de propriété est basé sur la reconnaissance des droits de l'occupant par les voisins et l'assemblée villageoise, et est établi seulement s'il n'y a pas de contestation. Cette reconnaissance tient compte des pratiques et les usages locaux en termes de formes et de mode d'occupation, elle est menée par une commission de reconnaissance locale, composée du maire, du président de fokontany¹ et de deux notables proposés par le fokonolona².

¹ La plus petite unité administrative, une commune est composée de quelques fokontany

² Les habitants du fokontany

Les pouvoirs locaux interviennent par l'intermédiaire de cette commission de reconnaissance locale qui instruit les demandes de certifications, ils participent également dans le règlement des litiges. En cas de contestation de la demande, la commission de reconnaissance locale appuie à la recherche d'ententes à l'amiable, le litige non résolu est porté devant une sentence arbitrale, composée du président du conseil communale et de deux conseillers, le tribunal de premier instance constitue le dernier recours si aucune solution n'est trouvée. La décision du tribunal serait alors à appliquer par le guichet foncier.

Les outils et les procédures du guichet foncier

A son ouverture, le guichet foncier devrait disposer d'un Plan Local d'Occupation Foncière, une cartographie communale représentant les différents statuts des terres, issue des services de techniques de l'Etat, permettant de situer la zone de compétences de la commune. Dans les meilleures conditions, les délimitations des statuts des terres sont reportées sur un fond constitué d'images satellitaires ou aériennes, permettant aux agents du guichet foncier de tracer les limites des parcelles reconnues. L'inexistence d'images oblige le guichet foncier à utiliser des techniques de topométrie et le GPS. Les données du PLOF sont gérées sur papier, mais chaque guichet foncier est rattaché à un centre informatisé intercommunal qui enregistre les mises à jour du PLOF sur un logiciel SIG et une base de données, et imprime les certificats fonciers. Un échange d'informations devrait permettre aux guichets fonciers et aux services fonciers de connaître l'évolution de la certification et de la délivrance de titre foncier. A termes, le PLOF est établi par des services fonciers modernisés.

Au moment de la demande de certification, l'utilisateur devrait remplir un formulaire de demande, cette demande doit être enregistrée dans un registre prévu à cet effet. La demande sera affichée pendant une quinzaine de jours, suivi d'un certificat d'affichage. Après cette période de publicité, la reconnaissance des droits du demandeur se fait sur les lieux et est enregistrée dans un

procès verbal de reconnaissance signé par les membres de la commission. L'inscription dans un registre parcellaire est basée sur les résultats de cette reconnaissance. Le contenu du certificat foncier, délivré à l'utilisateur, quinze jours après la reconnaissance, qui constitue un délai de recours, est égal à l'inscription dans le registre parcellaire. L'ensemble des pièces et documents afférents à une demande de certificat foncier sont conservés et archivés dans des chemises parcellaires.

La pérennisation des guichets fonciers

Un certain nombre de communes a bénéficié de l'appui de différents partenaires financiers pour la mise en place de guichets fonciers, d'autres communes essaient toutefois de déployer leurs propres moyens. La constitution du PLOF, notamment l'acquisition d'image, est la charge la plus importante par rapport aux moyens des communes. Une recherche de solutions est en cours pour le PLOF sans images.

Les services du guichet foncier, y compris la certification est payant, suivant un calcul de prise en charge du fonctionnement du guichet foncier par la commune. Cependant, cette rentrée financière est utilisée pour d'autres besoins de la commune, au détriment du guichet foncier, et est variable en fonction du nombre de certificats délivrés.

L'idée de la pérennisation du service est à approfondir avec la fiscalité foncière dont les recettes reviennent totalement à la commune. Outre la sécurisation foncière, le guichet foncier constitue un outil pour la gestion de la fiscalité foncière. Le taux de recouvrement de la fiscalité foncière est resté très faible, et le recensement fiscal est basé sur un système déclaratif. Le guichet foncier, avec le PLOF et la certification, est un outil d'identification des propriétaires, et permet de déterminer la surface des parcelles pour l'amélioration de l'assiette fiscale. Les recettes issues de la fiscalité foncière constituent la première ressource financière à la pérennisation du guichet foncier.

Acquis et perspectives

La décentralisation de la gestion foncière constitue une réponse à la demande massive de sécurisation foncière, par une réduction du délai et des frais d'obtention d'un document

attestant la propriété, mais cette sécurisation n'est pas une finalité en soi. Certes, la certification d'un terrain n'améliore pas ses potentialités agronomiques, mais le certificat foncier peut être utilisé comme garanti de prêt, auprès des institutions de micro-finance, pour renforcer l'investissement agricole.

La question de pérennisation du guichet foncier n'est pas seulement financière, mais également une question de compétences au niveau local, notamment, des élus. La formation est très importante dans la bonne marche du système, une des interrogations consiste trouver un dispositif décentralisé d'appui aux communes.

Ces compétences conditionnent la bonne gestion financière de la commune, mais également de la qualité des certificats fonciers émis, qui nécessite la mise en place d'un dispositif.