

CRTF – Observatoire du Foncier – Collectif Sylva Terra : la recherche et les juristes se penchent sur les problèmes des statuts fonciers obsolètes

La réforme foncière de 2005 n'a pas abordé toutes les problématiques foncières existantes à Madagascar. Elle a d'abord cherché à désengorger les services fonciers étatiques en transférant une partie des compétences vers les Communes pour la gestion des terrains déjà occupés ou mis en valeur sans que ces derniers ne soient pas encore immatriculés ou cadastrés. Ces statuts relevant de la compétence des Guichets fonciers communaux sont catégorisés en propriété privée non – titrées selon la Loi 2005 – 019 qui répartit les nouveaux statuts juridiques des terres. La délivrance de certificat foncier, nouveau document formalisant la propriété qui est signé par le maire, ne peut donc se faire que sur les terrains exploités sur lesquels il n'existe pas de titre foncier, de cadastre, ou d'autres statuts juridiques. Toutefois, plusieurs Communes ont vu leurs activités de délivrance de certificats fonciers ralenties ou même bloquées par l'existence de vastes superficies de terrain dont le statut juridique ne permet pas la certification des occupations actuelles, alors que l'objectif initial pour l'immatriculation ou la protection de ces terrains par l'Etat a été abandonné depuis plusieurs années. En absence d'abrogation, de mise à jour ou de clôture des textes juridiques qui ont gelé ces terrains, les praticiens du secteur foncier les ont appelés les « statuts obsolètes ».



Des statuts fonciers hérités de l'époque coloniale

Les statuts fonciers obsolètes sont le résultat des différentes politiques d'aménagement agricole, de sécurisation foncière, ou de développement économique mises en place par les différentes administrations qui se sont succédé à Madagascar depuis l'époque coloniale. Les premiers statuts à vocation de développement des cultures de rente destinées à la métropole sont apparus au début des années 1900. Il s'agit des « périmètres de colonisation », vastes superficies de terres fertiles délimitées par l'administration coloniale pour ensuite les attribuer par morcellement aux entreprises coloniales par vente aux enchères ou au plus offrant. Ces lots immatriculés aux colons sont appelés « concessions coloniales », plus connues sous l'appellation de « *tanim – boanjo* », quelquefois acquises par expropriation des autochtones qui ont exploité ces terrains auparavant. A côté des périmètres de colonisation ont été délimitées des « Réserves Indigènes », créés en 1915, destinées d'abord à sédentariser les populations autochtones voisines ou expropriées des périmètres de colonisation. Il s'agit par la même occasion de conférer un semblant de sécurisation foncière formelle aux populations Malagasy qui ont commencé à réagir face aux privilèges de sécurité attribués aux entreprises coloniales. Un des véritables objectifs des Réserves Indigènes était aussi de mettre à la disposition des entreprises coloniales une main – d'œuvre de proximité. Les « indigènes » ne disposant pas encore de droit à l'immatriculation à l'époque, les Réserves Indigènes étaient titrées au nom de l'Etat français. Les Périmètres de colonisation et les Réserves Indigènes ont été institués par la Loi foncière de 1926.

A la déclaration de l'indépendance de Madagascar, les Périmètres de Colonisation ont été transférés à l'Etat Malagasy et la dénomination a changé en Périmètres de Culture (PC). Les concessions coloniales n'ont jamais été prescrites ou éteintes jusqu'à aujourd'hui, même après le départ massif des colons dans les années 1960 – 1970. Elles ont été délimitées sur de grandes superficies, surtout dans le Nord (zone d'Ambanja), dans l'Alaotra, dans l'Itasy, et sur la côte Est et Sud – Est. Les périmètres de culture s'étendent encore sur plusieurs Communes dans l'Alaotra (Andrebakely, Didy, Ambatondrazaka,...). Quant aux réserves indigènes, la nouvelle Loi sur le domaine privé de l'Etat (2008 – 014) a abrogé ce statut sans pour autant résoudre la sécurisation de leurs occupants actuels, composés de descendants des ouvriers agricoles et de nouveaux migrants qui n'ont ni titre ni certificat foncier.



Les politiques foncières et économiques des premières Républiques

D'autres statuts fonciers sont apparus dans les années 1960 – 1970, nés des nouvelles politiques prônés par l'Etat Malagasy. Les Aires de Mise en Valeur Rurales (AMVR) ont été créées en 1962 dans le cadre de la politique agraire post – coloniale, visant à attribuer des lots de terrains agricoles pour tout ménage Malagasy qui voudrait bien les mettre en valeur et les rendre productifs, dans l'optique de leur délivrer un titre foncier au bout de cinq années, une fois le cahier des charges d'exploitation respecté. Les AMVR étaient délimitées par le Ministère en charge de l'agriculture sur des grandes superficies, puis morcelées et redistribuées de manière équitable aux ménages (en lots de un ou cinq hectares) quelque soit la superficie qu'ils occupaient auparavant. L'Etat mettait en place les infrastructures nécessaires pour la gestion collective de ces aires : barrage, digues, réseau hydro – agricole,... Les exploitations sont soumises à des charges, notamment il est interdit de pratiquer le métayage, de morceler, de modifier l'usage du terrain ou de le vendre. La politique agraire de redistribution ayant été abandonnée plus tard, sans que le décret de création des AMVR ne soit abrogé, ce statut a survécu jusqu'à nos jours sans que les exploitants, héritiers ou acquéreurs n'aient pu obtenir un titre foncier. Les grandes AMVR sont localisées dans l'Alaotra, l'Itasy et à Manakara. Pour ce dernier, le statut a été levé en 2010 mais sans conséquences notables sur la sécurisation foncière dans la zone, en absence de stratégies concertées entre les acteurs locaux.

En 1967, suite à l'institution du « nouveau cadastre » (par opposition à l'ancien cadastre, ou « cadastre indigène » créé par l'administration coloniale en 1929), plusieurs opérations cadastrales, ou immatriculation collective, ont été lancées par l'Etat. Ces opérations de délimitation d'ensemble par des géomètres et topographes (la phase physique), puis de jugement individuel des parcelles par un Tribunal Terrier Ambulant ou itinérant (phase juridique), visent à immatriculer de manière individuelle le terrain au nom de l'ayant – droit reconnu, par la transformation du jugement en titre foncier (ultime étape dite phase administrative). Force est toutefois de constater qu'aucune opération n'a pu être menée jusqu'au bout à l'époque de leur ouverture, faute de moyens conséquents (humains, financiers, logistiques) mis à la disposition de l'Etat. Si

quelques parcelles ont pu être immatriculées à l'issue de la démarche, la majorité est restée à l'étape initiale du levé ou intermédiaire du jugement. Cette situation est à l'origine de la dénomination générale des « cadastres inachevés ».

Les Zones d'Aménagement Foncières (ZAF) sont apparues vers 1974, dans le cadre de la politique de nationalisation des entreprises. Il s'agit de l'acquisition par l'Etat des patrimoines détenus par les anciennes entreprises coloniales (terrains agricoles, usines, immeubles) en attribuant leur gestion à des anciennes sociétés d'Etat (ROSO, COROI,...). Comme dans le cas de Mananjary, la régularisation de la gestion des ZAF pose actuellement un grand problème puisque plusieurs entités, étatiques, communales, privées ou encore les populations locales revendiquent les droits sur les patrimoines.

La législation dépassée par les réalités locales

Dans l'ensemble, ces statuts fonciers obsolètes présentent une constante : une occupation actuelle par les populations locales, auxquelles sont venus se joindre des migrants. La majorité des occupants ne peuvent pas être au stade actuel sécurisés par un certificat foncier, considéré le statut des terrains. Le flou juridique sur les droits de propriété est propice à toute forme de revendications, à l'origine de plusieurs cas de conflits fonciers, quelquefois à l'échelle d'un Fokontany. Le sort des terrains titrés au nom d'anciens colons figurent parmi les questions épineuses à aborder par l'administration foncière ou par le Gouvernement. Les dispositions prévues par la législation, notamment la prescription acquisitive, ou bien la dotation des terrains au nom des Communes puis aux occupants, se trouvent être lourdes à instruire, en particulier par les paysans dont les niveaux d'instruction, d'information, et de revenu, sont limités. Ces procédures aboutissent très rarement à l'aboutissement de titre au nom des occupants.

Pour les AMVR, plusieurs ont déjà faits l'objet de vente, d'héritage ou de morcellement ayant abouti à une micro – parcellisation, de métayage ou fermage, ou même de modification de l'usage. La liste des acquéreurs originaux ne correspond plus aux occupants actuels. Pour les Réserves Indigènes levées par la Loi 2008 – 014, les terrains restent encore immatriculés au nom de l'Etat et la sécurisation au nom des occupants n'est pas encore établie.

Pour les cadastres inachevés, les occupants se trouvent face à un dilemme, surtout ceux restés pour lesquels des jugements ont été rendus. En effet, la législation ne les permet plus de sécuriser leurs terrains par le certificat foncier, même s'il existe un guichet foncier dans la Commune, alors que la seule alternative de demander un titre les expose à des procédures qui peuvent durer plusieurs mois voire des années. Sans compter que les occupants actuels sont rarement ceux au nom desquels les actes ont été inscrits lors de l'ouverture de l'opération. Par ailleurs, le terrain cadastré jugé n'est prescrit qu'après trente ans, c'est – à – dire que face à la vacance ou à l'abandon du terrain par son propriétaire, l'occupant actuel ne peut le demander à son nom qu'après trente ans après la sortie du jugement cadastral.

Des initiatives ponctuelles ont été déployées pour régulariser les cadastres inachevés. La première consistant à finaliser les opérations pour aboutir à la délivrance d'un titre foncier, à l'instar de l'opération appuyée par le MCA en 2008 – 2009 autour de la Montagne d'Ambre (Antsiranana), ou de l'opération 75.000 titres initiée par l'administration foncière en 2009, s'est heurtée à deux grandes contraintes : le coût et la rentabilité, ainsi que l'actualité des documents délivrés puisque les titres délivrés sont encore au nom des anciens occupants qui sont déjà décédés, ou bien le terrain a déjà été légué en héritage ou fait l'objet de plusieurs ventes et morcellements. La seconde initiative, pour l'instant unique en son genre, a consisté à clôturer l'opération et de transférer les parcelles sous la compétence du guichet foncier. Cette approche, seulement expérimentée à Ambatofinandrahana, n'a pas eu les effets escomptés en termes de sécurisation massive des occupants des parcelles cadastrées. En effet, une grande partie de la population ne comprend pas pourquoi il faudrait re – certifier les parcelles sur lesquelles des bornes cadastrales ont déjà été implantées. Pour ceux qui demandent le certificat, généralement les nouveaux migrants, la Commune n'arrive pas à trancher sur la valeur à attribuer au procès –

verbal collectif de bornage (PVCB), document qui contient l'inscription des anciens occupants au moment de l'opération qui ne sont pas du tout affiliés au demandeur actuel.

Les chercheurs et les juristes à la rescousse

Un Collectif de recherche dénommé Sylva Terra, constitué par l'Observatoire du Foncier et de quelques départements de l'Université d'Antananarivo, en collaboration avec le Comité de Révision des Textes Fonciers (CRTF), rattaché à la Vice – Primature en charge du Développement et de l'Aménagement du Territoire (VPDAT), se sont penchés sur la question. Le Collectif a reçu un financement du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) à travers le projet PARRUR, pour mener des recherches sur terrain et organiser des ateliers de concertation sur la question des statuts fonciers obsolètes. Lors de l'atelier de réflexion tenu à l'Apart'Hotel le 01 et 02 août, le Collectif a invité les organisations de la société civile à participer.

Parmi les pistes de réflexion qui sont ressorties figurent pour le cas des terrains titrés au nom d'anciens colons la possibilité de revoir le caractère irréversible du titre foncier dans quelques exceptions juridiques autorisant l'établissement d'un certificat foncier sur un terrain titré. Par ailleurs, certaines propositions sont allées dans le sens d'une décision politique pour le sort de ces terrains. D'autres solutions peuvent aussi être creusées dans l'optique d'alléger et de rendre pratiques les procédures de prescription acquisitive, qui peuvent aussi solutionner les terrains restés titrés au nom des grands – parents et qui n'ont pu être mutés par les héritiers. Pour les terrains titrés ou cadastrés au nom de l'Etat, la procédure de régularisation collective appelée ODOC (Opération Domaniale Concertée) peut être mise à la disposition des occupants.

L'ensemble des recommandations ont retenu une constante : la nécessité de solutionner les problèmes à travers une démarche à la fois juridique et sociale en incluant toutes les entités d'arbitrage éventuelles (magistrat, agents des services fonciers, maires, chef de Fokontany ou de village), afin d'appliquer des mesures durables, socialement justes, et juridiquement éthiques.

