

Outre mer, la France, puissance colonisatrice, a mis en place le système des livres fonciers dit de l'immatriculation. Cet instrument exceptionnel de clarification et de conservation des droits fonciers permet d'établir la preuve de la propriété foncière.

En effet, ce qui procède à la mise en place d'un système foncier c'est de garantir la propriété et donc la sécurité foncière.

Le système de l'immatriculation et du Livre foncier procède de l'Act Torrens, qui s'articule autour d'un Etat garant de la propriété, de l'inscription au Livre constitutive de droit et d'un cadastre général définissant la consistance de la propriété foncière.

La question s'est posée de savoir si cette institution mise en place par la puissance coloniale pour favoriser les entreprises françaises et qui heurtait souvent la coutume ancestrale, serait abolie. Le régime des livres fonciers a été maintenu ou réinstitué pratiquement partout mais pose aujourd'hui de nombreux problèmes et notamment en matière de sécurisation foncière.

Nous allons voir, à travers les exemples de l'Algérie et de Madagascar, que l'histoire joue un rôle important, que les procédures sont souvent trop complexes et onéreuses, que la documentation est souvent mal ou pas tenue à jour mettant en péril le système. Les situations de fait s'accumulent, le marché informel se développe ou se maintient et tout le système perd en efficacité et en crédibilité.

Ali BRAHITI, ancien ministre algérien, délégué au budget écrit en introduction à une étude sur la problématique du foncier en Algérie : « Le problème du foncier en Algérie, est l'un des plus graves et des plus irritants qui soient.

Un des plus graves, car la maîtrise de l'espace foncier, ressource non renouvelable et qui est l'un des éléments de base de l'activité humaine, conditionne toute action de développement.

Un des plus irritants, car malgré les efforts accomplis par notre pays, depuis l'indépendance, pour se doter d'un dispositif législatif et réglementaire adéquat, on ne peut s'empêcher de relever l'existence d'un déséquilibre vertigineux entre les objectifs des textes juridiques et la réalité vécue.

Lorsque les français débarquent à Sidi Ferruch en 1830, l'Algérie est un pays où l'organisation de l'espace agricole se caractérise par une adaptation des populations rurales aux éléments offerts par le milieu naturel et par l'élaboration de systèmes de production et de propriété propres aux zones bioclimatiques. Cette adaptation a joué pleinement sur les complémentarités : montagnes/plaines, forêts/ culture, élevage/cultures céréalières et fourragères.

Les modes d'appropriation de l'espace, les systèmes de propriété combinaient toutes formes : individuelles, familiales et collectives. Propriété melk (c'est-à-dire privée) indivise dans les villes et sur les parcelles cultivées de manière intensive, propriété publique sur les communaux de village et sur les forêts, les terres arch et tribale sur les parcours des éleveurs.

Tout au long de l'occupation française, la politique coloniale a été inspirée par la volonté d'implantation des colons et dans cette perspective les autorités ont organisé des procédures foncières dont le principal objet était, la constatation de la propriété sur les terres «melk » et la constitution de la propriété individuelle sur les terres «arch » à vocation collective.

Les procédures ont abouti à l'établissement de cadastre sous forme de plans parcellaires et à la délivrance de titres de propriété après immatriculation dans un registre foncier. Ces documents n'ont jamais été tenus à jour par la suite.

Après l'indépendance, l'Algérie a tout d'abord connu une politique de socialisation de l'économie nationale : dévolution à l'Etat des biens laissés vacants par les colons, nationalisations et instauration de règles nouvelles de gestion conformes aux choix politiques telles que l'autogestion agricole, les coopératives et la gestion socialiste des entreprises.

L'Etat n'a pas pris la peine de consigner auprès de l'administration des Domaines les biens entrant dans le patrimoine national. Cet état de fait est venu aggraver la situation foncière confuse créée par le défaut de mise à jour de l'information foncière, situation renforcée à l'indépendance. Il n'existe pas à ce jour d'inventaire exhaustif de tableau des propriétés de l'Etat.

En 1971, l'Algérie est sous régime socialiste et l'Etat promulgue une ordonnance portant révolution agraire qui vise la réorganisation du secteur agricole selon des principes rationnels, équitables et modernes.

L'ordonnance de 1971 lie réforme foncière et valorisation des terres, et contient des éléments propres à doter l'Algérie d'un système foncier cohérent, mettant fin à la diversité des statuts juridiques des terres. Ceci annonce l'ordonnance n°75-74 du 12 novembre 1975 dont l'objet est la mise en œuvre d'un cadastre général et l'institution d'un Livre foncier.

Aujourd'hui la moitié du territoire au Nord du 34^{ème} parallèle est cadastré. L'Algérie attire les investisseurs mais le foncier est souvent présenté comme un facteur bloquant du fait des conditions d'accès et de gestion et donc un facteur limitant à l'investissement. Pourtant il ne faut pas perdre de vue que des 238 millions d'hectares algériens, seuls 0.4% des terres sont urbanisées ou urbanisables et 4% terres de culture. Ce qui limite considérablement mes possibilités d'utilisation des espaces fonciers.

La situation foncière en Algérie est caractérisée par des droits de propriété indéterminés ou mal définis, l'indivision liée au droit de la famille appuyé sur l'application de la charia, une variété de statuts des terres légaux ou « coutumiers », un cadastre incomplet et l'existence d'un marché immobilier informel en parallèle du Livre foncier dont les règles de publicité sont trop souvent méconnues ou interprétées.

Le pays a pris conscience qu'une documentation foncière générale, complète, actualisée et exhaustive, donc susceptible de répondre aux besoins économiques et sociaux, est indispensable. La documentation foncière générale est constituée de manière indissociable par le cadastre général et le livre foncier.

Malheureusement les conditions sécuritaires et politiques n'ont pas permis lors de la dernière décennie d'avancer de manière significative les travaux d'enquête parcellaire et juridique. Appuyé par l'Union européenne, le ministère des finances, et la régie des Domaines en son sein, a entrepris de simplifier et moderniser les textes, d'adapter les procédures cadastrales et de conservation foncière et de renforcer le lien qui s'était distendu entre cadastre et conservation foncière afin de donner les pleins effets juridiques à la documentation produite par ces deux services. Les affaires domaniales sont au cœur du débat et du projet afin de

valoriser le patrimoine national, limiter les possibles dérives de spéculations et de rentes et répondre notamment à la demande de logements du citoyen algérien.

A Madagascar, c'est en 1896 que Gallieni instaure le gouvernement colonial, brise l'aristocratie merina, interdit la langue malgache et impose le français comme langue officielle. Il abolit l'esclavage, met en place un système d'impôts des plus contraignants, développe l'enseignement, les transports et les infrastructures favorisant ainsi l'exportation des richesses agricoles de Madagascar. De vastes concessions françaises d'import-export voient le jour.

L'indépendance est proclamée le 26 juin 1960. Dans la république autonome, les français conservent un certain contrôle sur les institutions commerciales et financières de l'île dans le cadre d'un accord de coopération.

La cassure radicale avec l'Occident interviendra en 1972 avec la mise en place d'un régime socialiste révolutionnaire et les nationalisations sans compensation.

Aujourd'hui à Madagascar, la population est à 70%, agricole. Elle survit grâce à une agriculture de subsistance pratiquée à l'échelle familiale sur de petites parcelles. L'agriculture emploie 75 % de la population.

Les principales ressources financières du pays sont constituées par l'aide internationale fournie principalement par l'Union Européenne, les Etats Unis et le Japon. La France est le premier interlocuteur commercial de Madagascar.

Dans les campagnes les valeurs traditionnelles influencent la vie quotidienne. Elles sont illustrées par le culte des *razana* (ancêtres) et les rites qui y sont associés notamment les *fady* { "fady" } (tabous et interdits locaux destinés à apaiser les ancêtres). C'est un véritable monde parallèle et discret. Pas de grands monuments consacrés aux *razana* mais quelques stèles, signes ou tombeaux. Madagascar est un pays de tradition orale. Les défunts régissent en profondeur la vie. Le culte des ancêtres est la fois une philosophie de vie et de mort, un système religieux, un cadre social, la mémoire collective¹.

Ceci explique l'importance donnée à la terre des ancêtres et l'attachement indéfectibles des malgaches à leur terre.

En raison de la crise foncière et domaniale qui sévit depuis plusieurs années à Madagascar, le gouvernement malgache a pris l'initiative d'engager une réforme de la politique foncière afin de répondre à la demande massive en sécurisation des droits fonciers.

Afin de favoriser l'investissement, de stimuler la production et de renforcer la cohésion sociale, cette réforme a pour objectifs la formalisation des droits non écrits et la régularisation des droits écrits sur l'ensemble du territoire national. Le Gouvernement envisage, dans le cadre d'un Programme National Foncier (PNF) considéré comme l'axe opérationnel de la réforme foncière, le recours à une législation rénovée, à des outils et à des compétences qui permettront la mise en œuvre d'un nouveau système foncier et domaniale et une amélioration significative du service public en matière foncière.

¹ Les morts à Madagascar ne sont pas morts, ils ont atteint une phase ultime de la vie, le stade supérieur du *hasina*, sagesse que donne la vieillesse. Les ancêtres exercent une influence sur la vie de tous les jours. Les *razana* symbolisent la continuité et le respect des règles, l'attachement à la famille et au groupe. Il vaut mieux être sans demeure durant la vie que pendant la mort (proverbe malgache).

De nombreux bailleurs de fonds ont accordé des fonds au Gouvernement de la République de Madagascar pour permettre la mise en œuvre de programmes. Les objectifs sont axés sur l'augmentation de l'investissement dans le milieu rural à Madagascar, considéré comme la clé pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté à Madagascar.

En effet, l'absence de droits clairs en terme de propriété foncière est un obstacle à l'investissement rural et à la productivité agricole. Le gouvernement de Madagascar a mis en œuvre l'ambitieux Programme National Foncier.

L'un des axes du PNF concerne la modernisation des Domaines, des conservations foncière et topographique grâce à la mise en place de l'archivage numérisé de l'information foncière tant domaniale que de la propriété privée, aujourd'hui en voie de dégradation, voire totalement disparue, et par la constitution des Plans Locaux d'Occupation Foncière (PLOF) informatisés. Les PLOF doivent permettre d'améliorer et de décentraliser la gestion foncière par la création de guichets fonciers intercommunaux, habilités à la délivrance de certificats fonciers, selon des procédures en cours de conception et sur la base d'images satellitaires ou d'orthophotoplans.

A Madagascar, l'obtention d'un titre foncier est pour la majorité des citoyens inaccessible du fait du prix (350 euro), de la longueur et de la complexité de la procédure. Délivrer des certificats fonciers apparaît comme une alternative permettant au citoyen de disposer d'un certificat officiel de propriété, constituant un justificatif reconnu par les banques et permettant ainsi l'accès au crédit.

Du fait de la proximité des guichets fonciers pour les citoyens, les délais sont réduits, les opérations conservent le caractère contradictoire tout en permettant au citoyen d'accéder au certificat à un coût raisonnable (moins de 20 euro).

Cette politique récemment mise en œuvre à Madagascar n'a pas pu encore faire l'objet d'études approfondies. Les projets pilotes laissent pourtant entrevoir de belles possibilités. Cet exemple est à observer et suivre avec attention et intérêt par tous les acteurs impliqués dans le développement du foncier.

En effet dans de nombreux pays, au delà la question de la mise en place d'outils, se pose la problématique de la tenue à jour et de l'actualisation des systèmes

Il semble que le recours à la gestion communale puisse être envisagée comme une réponse intéressante dans un environnement de décentralisation et donc de moins d'Etat. La proximité du citoyen reconnu comme un usager, un client permet de faciliter et rendre accessibles les démarches. La constitution de Commission dûment formée en matière de droit foncier et délimitation permet de conjuguer compétence et connaissances techniques, juridiques et du contexte local.

La constitution d'une base de propriétaires et de parcelles se fait au fur et à mesure des déclarations des intéressés. Le caractère facultatif de cette démarche constitue un point faible du système. Il reste par ailleurs, à définir les moyens de transmission et de partage de l'information foncière, dans des pays où certes les moyens techniques existent, mais ne restent accessible qu'à une très petite proportion de la population.

Le système du livre foncier est incontestablement le système qui assure la meilleure sécurité foncière. En effet, l'Etat garantit la propriété, l'inscription au Livre foncier est seule constitutive de droit. Appuyé par un cadastre général exhaustif et dont la mission principale

est la définition de la consistance physique des biens immobiliers, le triptyque fondamental du foncier Personnes/Biens/Droits est totalement en équilibre.

Les français l'ont implanté dans leur colonie afin de protéger le droit des colons et l'histoire des pays les a finalement conduit à confirmer le système du Livre foncier.

Dans tous les pays du monde, le régime foncier est dominé par le problème de la conservation des droits immobiliers et donc par la sécurisation foncière. Or la garantie des droits immobiliers se heurte à un redoutable obstacle : la preuve du droit de propriété immobilière.

Le droit français n'a jamais levé la preuve de la propriété immobilière (*probatio diabolica*). Pourtant, le système foncier sécurisé par la publicité foncière et encadré par la fiscalité permet sans titre de propriété d'assurer celui qui achète qu'il est vraiment propriétaire et celui qui prête qu'il sera remboursé, un système foncier idéal comme l'affirmait déjà en 1891 M. BESSON dans les livres fonciers et la réforme hypothécaire.