

Quel cadastre pour quoi faire ? - le cas du Gabon -

Le cadastre n'est qu'un outil. Il n'est pas possible d'améliorer son fonctionnement sans commencer par se demander à quoi il sert. Or, comme dans beaucoup d'autres pays de la région où le territoire non cadastré est réputé "propriété nationale", la seule fonction actuelle du cadastre gabonais est de reconnaître et délimiter des terrains en vue de leur détachement du domaine public et de leur appropriation privée. Etudier le fonctionnement du cadastre, c'est donc étudier l'efficacité du processus de fabrication de la propriété privée.

Tous les problèmes de dysfonctionnement du cadastre que nous avons pu observer ne constituent en définitif qu'un aspect mineur d'un problème beaucoup plus vaste, celui de l'appropriation des sols et de la sécurité juridique de l'occupation des terrains qui constitue l'une des clefs du développement économique.

Le contexte institutionnel

La fonction actuelle du cadastre

Le cadastre n'est qu'un outil. Au Gabon, comme dans beaucoup de pays de la région, la fonction de cet outil est de reconnaître l'usage des terrains et de les délimiter, en vue de leur détachement du domaine public et de leur appropriation par une personne privée. Il s'inscrit à l'intérieur d'une procédure complexe qui suppose de sa part une série des interventions successives du service du Cadastre, plusieurs déplacements sur chaque parcelle et un important travail administratif.

Le rôle du cadastre n'est, par contre, ni de contribuer à l'établissement des bases d'un impôt foncier, ni d'entretenir la connaissance des titulaires successifs de droits sur un terrain. Il n'est d'ailleurs même pas informé des mutations foncières qui peuvent survenir après qu'un terrain ait été immatriculé.

Ces deux fonctions actuelles peuvent donc se définir d'une part comme une mission de création et d'entretien de l'information topographique et d'autre part comme une participation à la procédure de fabrication de la propriété. Sa mission s'achève avec l'aboutissement de la procédure.

L'archaïsme colonial du régime de la propriété

Le régime de la propriété foncière actuellement en vigueur est fondé sur la loi 14/63 du 8 mai 1963. Mais celle-ci ne faisait que reprendre le régime instauré par le système colonial à la fin du XIX^{ème} siècle, tout en renforçant les moyens de contrôle de l'administration sur l'utilisation du sol. Une telle option était logique pour le jeune Etat indépendant qu'était alors le Gabon. D'autant que dans ce pays de forêts, il n'existait pas de traces vivantes d'un régime de propriété précoloniale comme ceux que l'on rencontre dans les pays africains ayant eu d'anciennes traditions d'exploitation agricole des terres.

Ce système, à l'opposé de celui qui s'applique dans les pays européens, commence par poser le principe que la population ne dispose d'aucun droit sur le sol autres que ceux qui lui seront accordés par l'Etat. Au lieu d'avoir une propriété générée " par le bas ", fondée d'une part sur la prescription (une occupation paisible de fait se transforme, au delà du délai de prescription, en propriété de droit) et d'autre part sur la preuve de la date de l'acquisition (auprès d'un ancien propriétaire pour lequel la prescription avait déjà joué), ici la propriété est générée " par le haut ", c'est-à-dire par l'Etat qui se déclare premier propriétaire du territoire et accorde souverainement des titres de propriété en détachant des terrains de son domaine.

L'article 40 de la loi de 1963 exclut d'ailleurs formellement que la prescription puisse être créatrice de droit, c'est-à-dire qu'une occupation de fait puisse, avec le temps, se transformer en situation de droit. L'Etat est censé créer la propriété ex-nihilo. Et comme il a le souci de mettre en valeur le territoire, il n'attribue d'abord la propriété que de façon conditionnelle, à charge pour le bénéficiaire de cette attribution provisoire de mettre en valeur le terrain avant de se voir reconnaître un titre de propriété définitif, après que cette mise en valeur aura été vérifiée par l'administration.

La dynamique d'un tel système, dans un pays qui a les moyens de disposer d'une administration assez nombreuse, est de renforcer les moyens de contrôle par l'administration de la mise en valeur effective du sol en provoquant un alourdissement progressif du système. C'est le cas, par exemple, au Gabon, de la réalisation d'un second bornage de la parcelle en fin de procédure, destiné à vérifier si le bornage initial n'a pas été modifié.

L'attribution de la propriété devient une sorte de récompense qui ne peut être obtenue qu'à la suite d'un long parcours d'obstacles au cours duquel le requérant aura fallu multiplier les démarches et les sollicitations.

La procédure d'attribution de la propriété

D'après la loi, la procédure d'attribution des terrains s'engage au cas par cas, à la demande de la personne intéressée, et se déroule en trois phases.

La première phase consiste à reconnaître le terrain sur lequel le requérant a préalablement jeté son dévolu, à s'assurer qu'il n'existe pas d'autres revendications de droits sur ce terrain, à le borner et à l'attribuer à titre provisoire au requérant qui dispose d'un certain délai pour le " mettre en valeur ", c'est-à-dire, dans le cas d'un terrain urbain, pour le construire.

Après que le terrain ait été construit, débute la seconde phase qui consiste à faire vérifier la réalité de la " mise en valeur ", à vérifier que le bornage initial n'a pas été perturbé en procédant à un second levé topographique, et à délivrer une attribution définitive du terrain.

Ces deux premières phases de la procédure, conduites par l'administration, ont pour effet de créer un droit personnel, d'abord provisoire, ensuite définitif, de l'attributaire sur le terrain. Mais, sur le plan juridique, ce terrain continue à faire partie du domaine de l'Etat. Le droit d'attribution n'est théoriquement pas cessible à un tiers (à quelques exceptions près). Pour que le terrain puisse être vendu par son attributaire, il faudra encore passer par une troisième phase, de nature judiciaire cette fois, celle de l'immatriculation proprement dite à la Conservation foncière, qui aura pour effet de changer la catégorie juridique du terrain, c'est-à-dire d'en faire un terrain privé dont l'appropriation est rendu opposable au tiers par son inscription au livre foncier et qui n'est plus inaliénable.

On notera en particulier les points suivants :

- La procédure est placée sous le contrôle direct de l'Etat, considéré comme propriétaire de tout le territoire, à l'intérieur duquel les terrains privés immatriculés font figure d'exceptions. C'est le Conseil des ministres lui-même qui doit d'ailleurs approuver par décret les attributions, la procédure étant centralisée à Libreville pour tout ce qui concerne les Domaines et la Conservation foncière.
- Elle ne se déclenche et ne se poursuit que sur l'initiative du requérant qui doit engager des une série de démarches auprès des différents services et payer différentes taxes à chaque étape. D'après les textes, la procédure s'annule normalement d'elle même si le requérant a été négligent ou n'a pas eu les moyens de réaliser la construction prévue dans les délais impartis, bien qu'en réalité un terrain attribué, même provisoirement, reste indéfiniment entre les mains de la famille qui l'a obtenu.
- Elle fait reposer une importante charge de travail sur le service du cadastre, avec plusieurs déplacements sur le terrain, pour le reconnaître, pour le borner, pour y accomplir les formalités d'affichage de la demande d'attribution et recueillir les oppositions, pour vérifier l'exactitude de la mise en valeur, pour procéder enfin à un second levé topographique vérifiant le premier.

- Chaque terrain fait l'objet d'un plan individuel de bornage au 1/500^e qui figurera dans le dossier individuel du requérant et sera reporté sur le plan de la section cadastrale dressé le plus souvent au 1/2.000^e
- Dans le cas des terrains urbains, seule la construction en dur est considérée comme une mise en valeur suffisante pour justifier l'attribution d'un titre d'occupation définitif. Toute opération d'aménagement et de viabilisation d'un terrain en vue de sa revente comme terrain à bâtir est donc légalement impossible. Le système condamne ainsi à l'illégalité toutes les pratiques d'auto-construction, pourtant les plus courantes dans les pays pauvres, qui consistent pour une famille à commencer par se construire un abri de fortune qui, au fil des ans, fera place à une construction en dur. Avec le temps, celle-ci pourra devenir très satisfaisante si elle a été réalisée sur un terrain qui le permet.
- La mise en valeur du terrain doit être constatée dans un délai de deux ans après son attribution provisoire. Ce délai peut être reconduit pour une année, par un décret de prorogation, à condition de régler une nouvelle taxe. Mais en cas de nouvelle carence même partielle de cette mise en valeur, le retour du terrain au Domaine peut théoriquement être prononcé en Conseil des ministres (art. 33 du 06.02.1967). · L'ordonnance du 6 janvier 1976 avait été plus loin dans ce sens en prévoyant la récupération par les Domaines des terrains, même immatriculés, s'ils restaient nus après six mois de mise en demeure. Il s'agit donc d'une sorte d'expropriation sans indemnité destinée à sanctionner un défaut de " mise en valeur ". Ce dispositif légal, toujours en vigueur, ne semble appliqué qu'exceptionnellement compte tenu de l'émotion que cela risquerait de provoquer.

L'article 2 du décret du 6 février 1967 prévoyait que tout Gabonais occupant un terrain depuis au moins cinq ans pouvait, en en faisant la demande dans les deux ans, en obtenir la propriété définitive, dans la limite de 100 000 m² pour un terrain rural et de 2 000 m² pour un terrain urbain. Ce dispositif introduisait ainsi, ne serait-ce qu'à titre provisoire, une possibilité intéressante de prescription acquisitive, mais il supposait une démarche individuelle de l'intéressé, la mise en route de la procédure de vérification et de bornage, le versement de taxes. Il ne semble donc pas qu'il ait permis un très grand nombre de régularisations durant la période transitoire de deux ans pendant laquelle il était applicable.

Le contexte économique

Le pays le plus riche de la région

Avec 3 498 dollars par habitants en 1991, le Gabon est sensiblement plus riche que tous les autres pays au sud du Sahara. Il en résulte deux conséquences pour ce qui concerne notre sujet :

1. Un afflux de main d'œuvre étrangère qui vient gonfler la croissance démographique de Libreville et prend le relais de l'immigration intérieure qui commence à tarir.
2. Une contradiction encore plus forte que dans les autres pays de la région entre d'un côté l'incertitude du statut des sols, l'impossibilité d'acheter un terrain disposant de droits reconnus, et d'un autre côté les réelles capacités d'investissement immobilier ou d'auto-construction informelle de la population.

Le fait que le Gabon soit plus riche que ses voisins, en même temps qu'il rend plus sensible le décalage avec l'archaïsme du système foncier, devrait aussi permettre de faire preuve de plus d'imagination pour y engager des réformes innovantes qui resteraient pour l'instant plus difficile à mener à bien ailleurs.

Un secteur privé cependant atrophié

Cette économie repose essentiellement sur le pétrole qui assurait 81 % des exportations et 48 % des recettes fiscales en 1992, soit 30 % du PIB. Les recettes pétrolières ont permis à l'Etat de développer un secteur public relativement important et une structure administrative plus lourde que celle que peuvent soutenir les économies des autres pays de la région. En 1992 on comptait 64 770 emplois dans le secteur public et parapublic alors que le secteur privé moderne restait squelettique avec seulement 27 359 emplois.

L'essentiel de l'activité marchande intérieure demeure informelle. C'est en particulier le cas de la plus grande partie de l'activité du bâtiment qui reste de nature artisanale avec de nombreux " tacherons ", travaillant ici et là, quelques jours, à la demande des particuliers. Il existe ainsi de multiples mini dépôts de matériaux de construction permettant une vente au détail des tôles, des parpaings et du ciment dans tous les quartiers populaires. Cette activité de construction ne bénéficie d'aucune aide publique. Comment pourrait-il en être autrement dès lors que la plus grande partie de ces constructions sont elles-mêmes, en pratique, condamnées à être édifiées illégalement sur des terrains sans statut de propriété ?

Une économie actuellement en difficulté

Depuis 1986, la chute du prix du pétrole a considérablement diminué les moyens de l'Etat qui doit consacrer l'essentiel de ses ressources à l'entretien de son administration ainsi qu'au service de la dette, tandis que les dépenses d'investissement sont en chute libre. Ainsi, dans l'administration du cadastre, presque tout le budget est consacré au versement des salaires; les moyens de fonctionnement étant des plus réduits.

La dévaluation du franc CFA en janvier 1994 a encore renchéri le coût des équipements courants de l'administration, puisqu'ils sont tous importés. Elle a eu par ailleurs pour effet mécanique d'accroître, à l'intérieur de l'ensemble du budget de l'Etat, la part des recettes liées aux exportations de pétrole. C'est ainsi que dans le budget de 1995, on prévoit 415 milliards de recettes pétrolières contre seulement 241 milliards pour toutes les autres recettes, le service de la dette constituant le principal poste de dépense avec 303 milliards.

Concentration de la population sur Libreville

Le Gabon est un pays vide. Sur les neuf dixièmes du territoire, la densité est inférieure à 2 habitants par km² et la croissance démographique y reste relativement modérée, en tout cas inférieure à 1 % par an. Presque toute l'augmentation de la population s'est concentrée sur Libreville où se trouve regroupé l'essentiel de l'appareil étatique qui est le principal distributeur de revenus du pays. On y compte 20 000 habitants supplémentaires chaque année, soit 3 800 nouveaux ménages à raison de 5,3 habitants par ménage, chiffre donné par le dernier recensement de juillet 1993. La population de Libreville (420 000 habitants sur une population de 1 010 000 habitants dans l'ensemble du pays) aura ainsi été multipliée par dix, depuis l'indépendance en 1960 jusqu'à l'an 2000.

La croissance urbaine reste bien moindre à Port-Gentil et à Franceville, deuxième et troisième villes du pays (respectivement 80 000 et 30 000 habitants) de même que dans les six autres communes de plus de 10 000 habitants. De 1960 à 1993, la population a en effet augmenté de 401 000 habitants dans la seule province de l'Estuaire où se trouve la capitale et de seulement 163 000 habitants dans l'ensemble des huit autres provinces. Les problèmes de cadastre, qui existent dans tout le Gabon, ne se posent donc pas dans les mêmes termes à l'intérieur du pays et à Libreville où une véritable course de vitesse se trouve engagée entre la progression du cadastre et la progression de l'urbanisation.

Diagnostic des dysfonctionnements

Le processus de " fabrication " de la propriété auquel contribue le service du Cadastre est particulièrement lourd, pointilleux et inefficace. Chaque année, à l'issue d'un long processus, une petite centaine de terrains dans tout le pays reçoit un titre foncier définitif, tandis que dans le même temps des milliers de constructions doivent être réalisées non seulement sans permis de construire, mais aussi en dehors de tout cadre foncier légal, dans l'insécurité juridique la plus totale.

L'archaïsme colonial du régime de la propriété au Gabon s'explique par l'histoire mais il constitue aujourd'hui une entrave à son développement.

Le même type de problème se rencontre dans beaucoup de pays d'Afrique, mais le Gabon étant le plus riche pays de la région, c'est sans doute là que ce décalage entre le foncier légal et le foncier réel constitue le handicap le plus lourd pour le développement économique. L'absence de terrains

légalement disponibles y constitue une entrave à l'investissement immobilier, non seulement dans le secteur économique moderne, mais aussi dans le secteur informel où des capacités financières existent qui ne demanderaient qu'à s'investir dans la construction si le système foncier n'entretenait pas l'insécurité et s'il existait un marché légal des terrains nus.

Décalage croissant du droit foncier et de la réalité

Le système colonial de main mise de l'Etat sur des sols considérés sans valeur n'est plus adapté à la situation réelle d'une grande métropole comme Libreville où tous les espaces, même ceux qui ne font théoriquement l'objet d'aucun droit de propriété, ont objectivement une valeur économique non négligeable, parfois très importante. Ils sont l'objet de multiples appétits qui, ne pouvant s'exprimer sur un marché légal, s'expriment en dehors des normes juridiques et les contournent. Le droit est impuissant à déclarer qu'une valeur est nulle lorsque tous les acteurs économiques s'accordent à reconnaître qu'elle existe. A moins qu'il ne serve à l'ôter à celui qui la détenait et à l'attribuer sans indemnité à quelqu'un d'autre.

Les rapports de force règlent alors ce que la loi refuse de prendre en compte : force populaire de ceux qui s'appuyant sur leur nombre occupent un espace vide avec toute l'anarchie que cela suppose, force politique de ceux que l'on désigne comme les " squatters de luxe " qui s'appuient sur le réseau de leurs relations pour mettre la main sur d'importants terrains. Mais tous, riches ou pauvres, sont en définitive soumis à la même loi de la précarité, puisqu'il est dans la nature d'un rapport de force d'être éminemment relatif. C'est cette précarité qui est la plus dommageable au développement économique.

Les effets pervers du système foncier.

Du point de vue de l'administration, le système légal de régularisation foncière est incroyablement coûteux à gérer puisqu'il suppose, pour chaque parcelle, une longue succession de procédures impliquant au moins quatre visites sur le terrain et l'intervention de sept administrations différentes (Cadastré, Domaines, Conseil des ministres, Urbanisme, Commission d'attribution, Conservation foncière Tribunal). Le rapport de 1977 sur l'informatisation des procédures cadastrales ne dénombre pas moins de 134 opérations successives depuis la demande d'attribution jusqu'à l'inscription du titre foncier. Il en tire argument pour justifier un besoin d'informatisation du système, ce qui est en effet raisonnable. Mais ne faudrait-il pas d'abord se demander s'il est raisonnable de conserver un tel système semblable ? Il est pourtant évident que celui-ci ne pourrait fonctionner dans aucun pays, même dans un pays industrialisé disposant d'un solide appareil administratif. Si l'on avait la curiosité de calculer le coût que représente la gestion de l'ensemble des procédures nécessaires à la production finale d'une propriété privée, on découvrirait certainement qu'il est plusieurs fois supérieur à la valeur du terrain en cause et que les diverses taxes et redevances supportées par l'attributaire n'en couvrent qu'une faible partie.

Du point de vue de l'utilisateur, il s'agit d'un véritable parcours du combattant qui suppose de multiples démarches, la perception des droits successifs (en s'en tenant aux seules taxes légales). De fait, la plupart des intéressés ne dépassent pas le stade de l'attribution provisoire, même si leur situation devient théoriquement illégale passé le délai accordé pour la " mise en valeur ", et rare sont ceux qui transforment, pour finir, leur attribution définitive en titre foncier. D'une certaine façon, cela est fort heureux pour l'administration qui serait tout à fait incapable de suivre le rythme des demandes. On parle de dizaine de milliers de demandes en instance, sans qu'existe aucune statistique pour le vérifier et en attendant, les occupants des terrains sont maintenus dans une situation de précarité juridique.

La situation critique de l'administration du cadastre

L'ensemble de l'administration du Cadastre occupe environ 150 personnes dont les deux tiers sont répartis dans 16 bureaux de l'intérieur. Pour le bureau de Libreville, on compte 12 géomètres, 10 secrétaires et 19 manœuvres. On observe un sentiment de démoralisation et de paralysie dû au manque de moyens matériels (carence en moyens de déplacement sur le site ainsi qu'en appareils de levé topographique), chaque géomètre ne pouvant ainsi travailler que deux jours par semaine sur le terrain, le matériel devant être utilisé par roulement. Il n'existe qu'une photocopieuse (en panne lors de notre

visite). La faiblesse des rémunérations n'a pas permis d'intégrer des jeunes diplômés qui, après leur formation, ont préféré s'embaucher dans des sociétés privées.

L'équipement informatique est à la fois très insuffisant et sous utilisé par manque de formation du personnel. On trouve dans une salle informatique climatisée à Libreville trois ordinateurs, dont l'un est hors d'usage, et une table traçante de format A3, qui pourrait servir à éditer des plans de bornage de parcelles, mais non à sortir des feuilles cadastrales. Lors de notre visite, ce matériel ne servait qu'à produire des formulaires en traitement de texte. Une application bureautique qui devait permettre l'édition des documents de procédure (certificats d'affichage sans opposition, constats de mise en valeur, etc.) est actuellement hors service par faute de maintenance du système. Il n'existe aucun équipement informatique au service du Cadastre de Port Gentil ni, semble-t-il, dans les autres localités de l'intérieur.

La situation est particulièrement préoccupante à Libreville où le rapport entre la croissance démographique et l'avancement du cadastre est tel que, chaque année, les situations foncières de non-droit progressent plus vite que les situations de droit. Alors que la seule fonction actuelle du cadastre est de participer à la " régularisation " foncière, force est de constater que la dérégularisation avance plus vite que la régularisation.

Le système est opaque, non seulement en fait, mais en droit. Le cadastre n'est pas accessible au public. Il ne lui est possible ni d'obtenir une copie d'une feuille cadastrale, ni même de consulter le cadastre pour savoir si tel terrain est attribué et à qui. Le livre foncier détenu par la Conservation foncière n'est pas non plus public.

Il n'existe pas d'état statistique donnant le nombre exact de parcelles cadastrées. Un pointage rapide des volumes de rangement des dossiers donne une évaluation grossière de 28 000 parcelles bornées pour Libreville, ce qui signifierait que moins de la moitié des constructions édifiées dans la capitale sont bâties sur une parcelle cadastrée. A Port-Gentil, le décalage est beaucoup moins important, puisqu'un comptage sommaire aboutit au chiffre de 16 000 parcelles cadastrées, dont les 9/10ème font l'objet d'une " attribution provisoire " régulière.

Les plans de bornage sont réalisés au 1/500ème. Les feuilles des sections cadastrales, autrefois réalisées au 1/1 000ème, sont maintenant entretenues au 1/2 000ème. Une couverture cartographique a été réalisée en 1986 au 1/5 000ème et un ortho-photo-plan au 1/2 000ème date de 1979. Une prise de vue aérienne datant de décembre 1990 est également disponible. Ces documents ne sont cependant pas exploités pour la création du parcellaire.

Les dossiers sont rangés par section cadastrale et par numéro de parcelle. On trouve dans chaque dossier de parcelle un suivi de la procédure de bornage et de demande d'attribution provisoire. Depuis 1982, les Domaines ont constitué des fichiers numériques dans le cadre d'un programme de gestion informatisée des procédures d'attribution : attribution provisoire, échéancier de paiement des redevances, attribution définitive. Le bureau du cadastre n'est pas informé des mutations qui peuvent avoir eu lieu par la suite sur les terrains déjà immatriculés.

Les terrains sont répartis en quatre classes de valeur par une loi du 6 février 1967 : les classes 1 et 2 où seules les constructions en dur sont autorisées; la classe 3 où des constructions en " semi-dur " existent; la classe 4 où les constructions utilisent des matériaux traditionnels et de fortune. Un titre foncier ne peut être délivré sur cette dernière catégorie de terrain puisque seule une construction en dur constitue une " mise en valeur ". L'affectation des terrains de classe 4 se réalise sous forme de simples " permis d'occuper " dans le cadre d'une procédure simplifiée, employée notamment pour le relogement des déguerpis.

Dysfonctionnement de l'informatisation foncière

Un système informatique assez lourd et sophistiqué dénommé " CRISTAL " (Consultation du Registre Informatisé des Sols et de Traitement Automatisé en Ligne " a été mis en place depuis les années 80 dans le service des Domaines. Le système utilise un mini ordinateur puissant, un Bull DPS 7000. Son

entretien représente un coût élevé. On nous a indiqué le chiffre de 111 millions pour 1991 (41 millions pour la location du matériel et 70 millions d'assistance technique).

Le système n'est plus à jour depuis 1990, époque où les Domaines, gestionnaires du système, ont semble-t-il coupé la ligne les reliant à la Conservation foncière qui, de son côté ne leur communique donc plus les informations sur les transferts de propriété.

La propriété foncière est maintenue dans une situation marginale

La première immatriculation d'un terrain au Gabon remonte à 1902. A l'indépendance, environ 1 100 terrains étaient immatriculés. Fin 1994, 36 ans plus tard, on en est à peu près à 10 500 titres fonciers pour l'ensemble du pays, dont 6.000 à Libreville, 1 000 à Port-Gentil et 3 500 dans l'intérieur. Cela représente une progression moyenne de 200 à 300 immatriculations par an sur l'ensemble de la période mais le rythme actuel est tombé à moins d'une centaine par an.

Les titres d'attribution sans immatriculation sont plus nombreux. On compte autant de titres provisoires (6 000 à Libreville) que de titres définitifs.

Si l'on pense qu'avec un millions d'habitants, le Gabon devrait compter environ 150 000 terrains bâtis. On voit donc tout de suite que ce sont les situations de non droit qui sont la règle et que toute cette machinerie procédurale de délivrance pointilleuse de titres, ne touche qu'une petite partie de la réalité profonde du pays.

Le marché foncier hors la loi

L'octroi de concession à l'issue d'une adjudication publique n'est pas prévu. Mais des cessions amiables du domaine de l'Etat sont possibles. La cession amiable par une commission est la règle de droit commun. Lorsqu'une procédure d'attribution est engagée et qu'il y a plusieurs requérants pour la même parcelle, ceux-ci sont départagés par une adjudication restreinte sans publicité. Il n'y a jamais de mise aux enchères publiques.

Il n'existe pas de marché foncier légal des terrains nus. En effet, seuls les terrains immatriculés peuvent officiellement faire l'objet de transactions, et l'immatriculation n'a elle-même pu être obtenue que si le terrain avait été préalablement " mis en valeur ", donc bâti. Quant aux attributions provisoires, elles ne sont pas transmissibles (sauf exceptionnellement à l'intérieur d'une même famille). Les terrains attribués à titre définitif ne deviennent eux-mêmes cessibles qu'après que le vendeur ait immatriculé le terrain à son nom et dispose ainsi d'un titre foncier. La loi prévoit que cette immatriculation suit automatiquement l'attribution définitive. Il ne devrait donc y avoir que peu de terrains attribués définitivement et non encore immatriculés. Cette situation est pourtant la plus fréquente car l'attributaire n'est jamais pressé de demander une immatriculation, génératrice de frais, tant qu'il n'a pas l'intention de vendre ; et le jour où il la demande, il y a embouteillage au niveau des procédures d'immatriculation où le travail est strictement manuel (projet d'ordonnance et transcription au livre foncier).

Les tentatives de lotissements privés qui ont été faites se sont par ailleurs trouvées paralysées par les contradictions de la procédure en dépit d'autorisations spéciales accordées en dérogation au système de droit commun. L'autorisation d'un lotissement par l'Urbanisme est conditionnée à l'attribution du terrain par les Domaines alors que cette attribution est elle-même conditionnée à une autorisation de lotir. La production de terrains équipés n'étant pas considérée comme une " mise en valeur ", la notion même de lotissement et d'aménagement foncier privé n'existe pas puisque les terrains que l'on aura équipés ne pourront pas être vendus.

Un système bloqué qui handicape le développement économique.

La commission d'attribution, responsable, selon les textes, de l'attribution provisoire des terrains, ne s'est pas réunie depuis deux ans. Les dossiers du cadastre ou de la COFET (société de topographie

ayant de fait un quasi monopole dans la réalisation de travaux cadastraux sous-traités) sont donc envoyés directement aux Domaines.

La plupart des terrains bénéficiant d'une attribution provisoire la possèdent depuis plus de deux ans et ne sont donc plus dans une situation légale. Quant aux attributions définitives, nous avons déjà vu qu'elles restaient dans cette situation pour une durée indéterminée au lieu de faire immédiatement l'objet d'une immatriculation.

L'organisation administrative actuelle concourt encore un peu plus à la paralysie du système puisque le Cadastre fait partie du ministère de l'Habitat, tandis que les Domaines forment un autre ministère et que la Conservation foncière est, elle, rattachée directement à la Présidence de la République.

Des mesures dérogatoires doivent parfois être prises pour passer outre aux résistances du système. Ainsi, il arrive que la Présidence de la République accorde directement des titres fonciers à certaines personnalités. Il arrive aussi que la mairie, en dehors de toute procédure légale, puisqu'elle n'en a pas le pouvoir, autorise l'occupation d'un terrain.

Le système légal est tellement en décalage par rapport au pays réel, que les administrations sont en définitive les premières à ne pas respecter les règles qu'elles ont théoriquement pour mission de faire respecter. De nombreuses parcelles occupées par des services administratifs ou par la municipalité n'ont pas de statut foncier, et les bâtiments sont édifiés sans permis de construire.

Le système condamne le citoyen à l'illégalité

Il n'existe aucun guichet où demander un terrain, aucune liste sur laquelle se faire inscrire dans l'espoir d'une attribution future. Il n'est pas non plus possible d'acheter un terrain nu pour le bâtir. Il est légalement envisageable d'acheter un terrain bâti disposant d'un titre foncier avec une construction vétuste que l'on peut alors démolir pour construire une maison neuve, mais un tel cas de figure demeure évidemment exceptionnel.

La méthode considérée comme normale est la voie de fait, c'est à dire la prise de possession directe d'un terrain ne présentant pas de marques visibles de possession, puis l'engagement d'une procédure de demande d'attribution ainsi squatté. Tout le système foncier est organisé comme une procédure de "régularisation" d'une situation qui, dans un premier temps, doit donc d'abord être illégale. Quelqu'un qui veut construire est condamné à la voie de fait avec tous les aléas que celle-ci peut comporter.

Ni la mairie, ni l'administration de l'urbanisme ne dispose d'un plan sur lequel serait porté les réservations foncières à opérer pour la réalisation des équipements publics futurs et, en premier lieu les voiries. La législation prévoit la réalisation de schémas directeurs et de plans d'occupation des sols, mais il n'en existe pas. Seul un schéma directeur est en cours d'étude. Un décret du 31 octobre 1980 interdit les concessions rurales dans un rayon de 15 km autour de Libreville.

La loi permet de reprendre les terrains ayant fait l'objet d'une attribution provisoire sans qu'ils aient été ensuite mis en valeur, c'est à dire construits. Beaucoup de terrains bien placés, parfois même viabilisés, restent en effet inutilisés. Leurs attributaires ne les ayant pas achetés et n'ayant aucun impôt foncier à payer, rien ne les presse et comme il leur est impossible de les vendre, ils préfèrent les conserver inutilisés. Les Domaines se serviraient actuellement de cette possibilité et procéderaient, à Libreville, à une recherche systématique de ces terrains, pour les réattribuer en marge des procédures normales. Mais cela suppose une enquête sur le terrain pour vérifier l'absence d'un début de mise en valeur, ce qui est rarement le cas.

Un système en voie de dégradation

Non seulement la "régularisation" foncière qui est la raison d'être du système foncier, se fait attendre, mais nous sommes en réalité dans une situation de "dérégularisation" accélérée. A Libreville, la situation est particulièrement préoccupante. En se fondant sur le dernier recensement qui comptait 78 380 ménages, sur le taux de croissance démographique mais aussi sur la cohabitation de plusieurs

ménages dans 6 % des logements, on peut estimer le nombre actuel des logements à 80 000 dont 50 500 individuels, soit environ 60 000 terrains occupés.

En reprenant nos évaluations précédentes, ces 60 000 terrains se répartiraient comme suit :

6 000 propriétés disposant d'un titre foncier

6 000 parcelles ayant fait l'objet d'une attribution provisoire

16 000 parcelles bornées en instance de procédure

32 000 terrains bâtis en dehors de toute procédure foncière.

Or loin de se résorber, le décalage entre la ville légale et la ville réelle ne fait que s'accroître. Alors qu'il n'existe déjà qu'un terrain sur dix disposant d'un titre de propriété, l'analyse de la situation en terme de flux montre que la situation s'aggrave rapidement puisqu'il existe aujourd'hui moins de cent titres fonciers délivrés chaque année, tandis qu'un millier de nouveaux terrains sont bornés dont la moitié font l'objet d'une attribution provisoire en règle, et que 4 000 logements nouveaux s'édifient correspondant à environ 3 000 terrains.

Au rythme actuel, dans dix ans, dans le meilleur des cas, nous aurions alors la situation suivante :

7 000 propriétés disposant d'un titre foncier

10 000 parcelles ayant fait l'objet d'une attribution provisoire

21 000 parcelles bornées en instance de procédure

52 000 terrains bâtis en dehors de toute procédure

pour 90 000 terrains au total.

Autre façon, encore de présenter le problème, au rythme actuel il faudrait quelques 600 ans pour donner un titre foncier à tous les terrains déjà actuellement bâtis de Libreville alors que dans moins de 15 ans, l'urbanisation en aura fait doubler la taille.

La situation est moins grave à Port-Gentil, puisqu'il y existe 16 000 parcelles bornées dont 13 000 ayant fait l'objet d'une attribution provisoire, 1 000 d'une attribution définitive, 2 000 en instance d'attribution provisoire, et qu'il existe fort peu de construction en dehors des terrains cadastrés. La cause de cette différence est double. D'une part le service local du cadastre procède à des campagnes zone par zone, les candidats à la propriété, ou tout au moins à la possession, faisant acte de candidature en venant piquer un terrain en y affichant leur nom, ce qui constitue une sorte de liste d'attente inscrite dans le paysage. D'autre part, le caractère inondable de la plupart des terrains suppose un coût élevé de remblaiement qui limite les prétentions des candidats aussi bien que le ferait un impôt foncier.

Réformer le mode de fabrication de la propriété

Un simple renforcement des moyens actuel du cadastre est voué à l'échec

Il existe un tel décalage entre les besoins fonciers, particulièrement à Libreville, et le rythme de traitement des demandes de régularisation auxquelles est capable de faire face le cadastre, dans son mode de fonctionnement actuel, que même en doublant ou en triplant ses moyens, on serait encore si loin du compte que la situation foncière globale continuerait de se dégrader, c'est à dire que la progression des situations de non-droit continuerait à être plus rapide que la progression des situations de droit.

Les services du Cadastre manquent de moyens techniques et sont démotivés. Cependant, un renforcement, même très important, de ces moyens ne serait pas suffisant pour inverser la tendance, tellement l'écart est important entre la situation foncière à traiter et la production du service. Avant même d'être un problème de moyens, la modernisation du cadastre doit passer par la redéfinition de sa mission et de ses méthodes, par une réorganisation administrative permettant aux différents services qui concourent à la procédure de travailler ensemble, et en définitive par un changement du cadre législatif.

La réforme du système foncier est un préalable à la réforme du cadastre

Le changement du cadre législatif est tout d'abord indispensable. Sans vouloir bouleverser d'un coup l'archaïsme colonial du régime de la propriété au Gabon (actuellement fondé sur la loi du 8 mai 1963 qui reprend le système que le colonel Torrens avait imaginé pour l'Australie et qui s'est généralisé à la fin du XIX^{ème} siècle dans les colonies anglaises et françaises), il faut au moins l'amender. L'attribution de la propriété ne doit plus être la récompense obtenue à la suite d'un long parcours d'obstacles, mais la transformation rapide des situations de fait en situations de droit. Inversement la propriété ne doit pas être seulement un droit mais aussi une charge, grâce à l'institution d'un impôt foncier annuel.

L'institution d'un impôt foncier annuel permettrait de justifier une simplification radicale de la procédure de reconnaissance de la propriété. Plutôt que de procéder par étapes successives (attribution provisoire, contrôle de la mise en valeur, attribution définitive et délivrance d'un titre foncier après avoir vérifié une seconde fois le bornage du terrain), il n'y aurait qu'une étape. En effet, on peut estimer que l'existence d'un impôt annuel suffit à dissuader un attributaire de détenir longtemps un terrain dont il n'aurait pas l'usage, sans qu'il soit besoin de procéder à des contrôles administratifs de la mise en valeur.

L'importation au Gabon d'un régime de propriété à la française n'en serait pas moins une erreur, car les prémices des deux systèmes sont trop fondamentalement différents. Un système de livre foncier de type germanique (système aussi utilisé dans l'Est de la France) semblerait finalement le mieux convenir afin de ne pas entraîner trop de changements par rapport à la situation actuelle. Mais ce sont toutes les procédures d'attribution et d'immatriculation qui devraient être impitoyablement simplifiées.

Après une enquête publique destinée à vérifier l'absence de droits concurrents sur la même parcelle, l'attribution d'un terrain se ferait donc immédiatement en pleine propriété et serait confondue avec son immatriculation au livre foncier. L'attribution foncière ouvrirait ainsi sans délai l'obligation de payer l'impôt et le droit de vendre librement (sous réserve d'une éventuelle taxe sur les plus-values examinée par ailleurs). Cette procédure ne serait pas exécutée parcelle par parcelle à la requête de l'intéressé, mais secteur par secteur, à l'initiative de l'administration.

La fabrication massive de la propriété peut réussir si elle est érigée en axe majeur de la politique gouvernementale

Avant d'être un problème de technique cadastrale ni même juridique, la fabrication de la propriété foncière est un problème politique. Dans un premier temps, cette politique peut sembler contraire à certains intérêts publics, car le pouvoir de l'administration est moins fort contre un propriétaire protégé par la loi que contre un occupant sans titre. Mais l'Etat lui-même est vite gagnant à cette diffusion de la propriété car il y trouve des ressources supplémentaires et une administration plus facile de l'espace.

Politiquement, un programme de diffusion de la propriété au plus grand nombre peut devenir populaire s'il est bien présenté comme la reconnaissance de nouveaux droits aux occupants des terrains et non pas comme le moyen d'évincer certains occupants sans titre.

La nécessaire réorganisation du cadastre

Redéfinir les missions du Cadastre

Actuellement cantonnée à la délimitation de nouvelles parcelles et à la reconnaissance de l'usage des terrains, la mission du Cadastre doit être élargie dans deux directions. D'une part il doit être chargé de la mise à jour et de l'entretien des bases d'imposition, donc suivre toutes les mutations qui actuellement sont uniquement enregistrés à la Conservation du livre foncier. D'autre part, il doit être chargé d'une mission d'information des autres administrations et du public.

Les données cadastrales n'ont aucune raison d'être la propriété d'une administration particulière. Elle doivent être communiquées chaque année à l'administration Fiscale, à l'administration des Domaines et à la Commune. Une circulation continue de l'information doit par ailleurs être organisée entre la Conservation foncière dont le rôle doit rester de détenir les originaux des titres ayant valeur de preuve juridique. Enfin, il serait bon que l'accès du public aux données cadastrales soit régulièrement autorisé : le voisin est toujours le meilleurs gardien des limites exactes de la propriété.

Informatiser le Cadastre

C'est ce besoin de circulation de l'information cadastrale et de son utilisation polyvalente, qui rend indispensable l'informatisation du cadastre. Cette informatisation doit être à la fois légère (inutile de saisir toutes les informations liées à la procédure d'attribution des terrains), exhaustive (tous les terrains cadastrés doivent être saisis), et ouverte (possibilité d'y adjoindre par la suite de nouvelles couches d'informations).

L'informatisation des données littérales est prioritaire par rapport à la numérisation des plans, non seulement parce qu'elle est moins coûteuse, mais parce qu'il est indispensable d'en disposer complètement dès la première année d'application de l'impôt foncier. Cette informatisation existe déjà à travers le système " CRISTAL " des Domaines. Il s'agirait donc d'en réaliser un extrait utilisable et de procéder aux mises à jour à partir des informations sur les mutations détenues au livre foncier. Il s'agira aussi d'ouvrir le système au double sens du terme, d'une part en le rendant commun aux services du Cadastre, des Domaines et de la Conservation foncière, d'autre par en l'ouvrant à une future articulation possible avec la planimétrie.

L'informatisation des plans peut être utile à engager dès maintenant en parallèle, en commençant par les sections cadastrales dont la régularisation globale sera entreprise en premier par le Cadastre, dans la mesure où cela facilite la gestion et la communication des plans cadastraux. La création actuelle d'un SIG (système d'information géographique) dans le cadre du présent programme entraînerait par contre des coûts hors d'échelle avec ses utilisations immédiatement envisageables, mais le système d'informatisation ouvert du cadastre doit permettre évidemment de conserver cette possibilité d'évolution pour l'avenir.

Réorganisation interne du Cadastre

Dans le cadre de sa mission de reconnaissance et de délimitation des terrains, il est indispensable que le Cadastre change complètement de méthode s'il veut gagner la course de vitesse dans laquelle il est engagé avec la progression de l'urbanisation. Plutôt que d'agir au cas par cas, à la suite d'une demande déposée par un candidat à la propriété, il doit procéder en bloc, par campagnes successives, quartiers par quartiers, avec des enquêtes publiques menées globalement pour tout un secteur géographique ou toute une section cadastrale afin d'y purger d'un coup l'ensemble des droits existants plutôt que de mener une enquête par parcelle. La productivité du service, à travail égal et moyens égaux, s'en trouverait d'un coup déjà multiplié par six ou huit.

Une réorganisation interne du Cadastre doit lui permettre de s'adapter à ses nouvelles missions. Tandis qu'une partie des agents continueraient d'être chargés de répondre, comme par le passé, aux demandes ponctuelles de régularisation foncière en traitant les dossiers individuels en cours d'instruction, serait créée une brigade dotée de moyens spéciaux pour apurer section par section la transcription cadastrale

des droits existants sur le sol comme indiqué plus haut. Si cela est possible de nouvelles parcelles seraient délimitées en vue de leur mise aux enchères publiques (voir plus loin). Cette apurassions devra être complète et ne laisser aucun vide juridique sur l'une ou l'autre des parcelles, les emprises de voirie devenant elles-mêmes propriété de la commune. Tous les terrains de la section traitée recevraient ainsi automatiquement un titre de propriété.

Le Cadastre doit rester par ailleurs un service public. La " privatisation " du cadastre tentée dans certains pays, semble bien une erreur à ne plus commettre. Dans la mesure où la mission du cadastre est de garantir les limites des terrains, de conduire des enquêtes de voisinage, de conserver la mémoire de certaines procédures, il doit rester un service public. Mais les travaux topographiques, eux, peuvent aussi bien être privatisés et soumis à la concurrence du marché.

Réorganisation administrative générale

Le besoin évoqué plus haut d'une réorganisation administrative est plus large que celui d'une simple réorganisation interne du service du Cadastre. Il correspond à deux préoccupations. D'une part le système actuel de régularisation foncière est éclaté entre plusieurs administration et suppose l'intervention de plusieurs autorités (Cadastre, Domaines, Tribunal, Conseil des ministres, Urbanisme, Commission d'attribution, Conservation foncière) avec des doubles emplois et des cloisonnements qui empêchent la circulation de l'information. On peut songer à réunir sous une seule autorité le Cadastre, l'Urbanisme et les Domaines; au moins tant que durera la période de fabrication de la propriété foncière urbaine. Sur le plan technique, l'organisation d'une circulation des données informatisées entre les différents départements ministériels pourrait suffire à résoudre le problème sans qu'il soit besoin de regrouper les services. Cependant, il existe aussi un problème de dynamique administrative (des services qui ne sont pas sous la même autorité ont du mal à travailler ensemble), et surtout un problème de dynamique politique. Un tel programme n'a en effet de chance d'aboutir que s'il est porté politiquement par une autorité investie du pouvoir de bousculer un peu les habitudes acquises.

Créer un impôt foncier annuel

Pourquoi créer un impôt foncier annuel ?

La création d'un impôt foncier annuel sur l'ensemble des terrains enregistrés aurait quatre objectifs.

- Le premier objectif, proprement fiscal, celui de faire rentrer de l'argent, ne doit pas être surévalué. L'impôt foncier restera une ressource minime à l'intérieur des budgets publics. On peut cependant estimer raisonnablement qu'un produit de l'ordre de deux milliards de francs CFA puisse être espérer après trois ou quatre années de montée en puissance du nouveau système. La moitié de ces ressources fiscales nouvelles pourraient être affectée à la création et à l'entretien des bases cadastrales, l'autre moitié serait versée à la commune pour contribuer à la viabilisation de nouveaux terrains.

Le deuxième objectif est d'ordre moral et politique. Il est de créer une contrepartie à l'attribution de la propriété et donc de faciliter le processus de passage à la propriété. Dans la phase transitoire de " distribution " de la propriété, il importe en effet de montrer qu'être propriétaire ne constitue pas seulement un privilège, mais que c'est d'abord avoir le droit de payer l'impôt.

Le troisième objectif est économique. En imposant les terrains, on favorise automatiquement leur mise en valeur, car un propriétaire ne va pas conserver pendant des années un terrain qui ne lui est pas utile s'il lui coûte chaque année de l'argent. S'il n'a pas vraiment l'usage du terrain, il le vendra à quelqu'un d'autre qui en aura suffisamment besoin pour accepter de payer l'impôt correspondant.

Le dernier objectif est enfin juridique. Dans un pays où les règles de droit sont encore mal intégrées par la population, l'expérience prouve qu'une bonne part des propriétés, même enregistrées, ne tardent pas à changer de main de façon informelle, ne serait-ce que pour échapper aux coûts administratifs de la mutation. En imposant chaque année les terrains appropriés, on entretient donc du même coup la liste des propriétaires. Celui qui n'est plus propriétaire refusera de payer et, inversement, le fait de payer l'impôt deviendra vite une présomption juridique de propriété.

Cet impôt foncier unique remplacerait les trois petites taxes foncières existantes dont le produit est négligeable.

Création d'un impôt foncier annuel : le calcul de l'impôt

Pour être efficace, le système d'imposition doit être le plus simple possible. Le calcul de l'imposition d'un terrain est le produit d'une base par un taux. Il est plus simple d'avoir un taux unique pour toutes les catégories de terrains, ce taux pouvant être réajusté d'une année à l'autre sans qu'il soit nécessaire de modifier toutes les bases.

Idéalement, on pourrait bien sûr imaginer que, comme pour la " property tax " américaine, la base d'imposition de chaque immeuble fasse l'objet d'une évaluation particulière à intervalle régulier. Mais il en résulterait un coût de gestion administrative hors d'échelle avec le produit attendu de l'impôt. Il est donc préférable de se contenter d'une seule base d'imposition forfaitaire au mètre carré pour tous les terrains d'un quartier ou, pour des raisons de commodité administrative, pour toute une section cadastrale, sans tenir compte de la construction ou de la non construction du terrain. Par la suite, le jour où un plan d'urbanisme réglementaire sera publié et adopté, on pourra décider ou non de caler le zonage fiscal le zonage d'urbanisme.

Seuls les terrains régulièrement appropriés seront imposés. Dès la première année, là où l'impôt s'appliquera, il s'agira donc de tous les terrains ayant un titre d'occupation, même provisoire, dans la mesure où une loi sera venu entre-temps les transformer automatiquement en titre de propriété. Tous ces terrains sont déjà cadastrés et ont une surface connue. Le calcul forfaitaire de l'impôt ne pose donc aucun problème.

C'est le service du Cadastre qui doit fournir chaque année un double de ces fichiers informatisés à l'administration fiscale pour lui permettre de percevoir l'impôt.

Création d'un impôt foncier annuel : la perception de l'impôt

L'un des principaux obstacles pratiques à lever pour gérer un impôt foncier dans un pays comme le Gabon est l'absence d'adresse des domiciles. Tout le courrier est habituellement envoyé en boîte postale et il n'existe pas de système postal fiable pour faire la preuve de la réception par son destinataire d'une lettre officielle. Il est donc impossible d'envoyer des avis d'imposition comme cela se pratique aujourd'hui dans les pays industrialisés. L'impôt foncier annuel devra donc être payable chaque année dans les bureaux du fisc.

En cas de non-paiement, la sanction fiscale classique de la majoration, puis de la menace de saisie de l'immeuble, est facile à concevoir sur le papier mais impossible à appliquer si le non-paiement est le cas le plus fréquent. L'avenir de la réforme se jouera dès sa première année d'application qui doit être menée en se donnant toutes les chances de réussite.

Une application immédiate à toutes les parcelles " attribuées " ou " immatriculées " du territoire serait en effet difficile à gérer politiquement, même si cela ne pose pas de problème technique. Pour acclimater le nouveau système dans une population qui n'a pas l'habitude de payer l'impôt, une mise en place progressive est donc à prévoir. La première année d'application pourrait ainsi ne concerner que les quartiers les plus chers de Libreville. Puis, année après année, le système serait étendu au reste de la capitale puis à l'ensemble du pays.

Ne pas alourdir les coûts de mutation

La perception d'un impôt au moment de la mutation est toujours tentante car elle semble facile à gérer. L'expérience montre cependant que cet impôt (sans rationalité économique, même s'il a une raison d'être fiscale) a souvent pour effet, dans les pays où le droit foncier est encore mal intégré dans les esprits, de dérégulariser rapidement la situation foncière que l'on régularise par ailleurs à grand frais. Beaucoup de propriétaires préfèrent en effet ne pas faire enregistrer la mutation plutôt que d'avoir à

payer un impôt relativement lourd. Dans un premier temps, il est donc préférable de limiter les droits de mutation à la stricte rétribution des coûts de gestion de l'enregistrement sur le livre foncier.

De la même façon, un souci de justice peut conduire à proposer la création d'un impôt sur les plus-values foncières, de telle sorte que les bénéficiaires d'une attribution de terrain à bas prix ne puissent pas impunément bénéficier d'un enrichissement anormal en revendant le lendemain au prix fort le terrain obtenu gratuitement la veille. L'expérience prouve cependant que la gestion d'un impôt sur les plus-values serait trop lourde s'il fallait la traiter, à la manière française, comme l'imposition progressive d'un revenu. Si le taux d'imposition est trop élevé, il risquerait aussi d'avoir des effets pervers en contrariant le développement d'un marché légal des terrains car le bénéficiaire d'une forte plus-value imposable chercherait certainement des modes de cession informels pour échapper à l'impôt.

Pour l'avenir, il semble plus efficace de supprimer à la source le problème de " l'enrichissement sans cause " lié aux attributions foncières en procédant à ces attributions de terrain par voie de mises aux enchères ouvertes. Quant à la l'impôt sur les plus-values, s'il est jugé politiquement utile, il faudrait le faire percevoir par l'intermédiaire du notaire, au moment de la signature de l'acte, sur la base d'un calcul simple, par exemple, 25 % de la plus-value imposable qui serait elle-même obtenue en minorant la plus-value réelle de 4 % par année de détention.

Priorité à la création de parcelles à bâtir

La diffusion de la propriété privée du sol et la création d'un impôt foncier annuel ne constituent pas des fins en soi. L'objectif final est de débloquent l'activité économique de la population dans le secteur de la construction. Pour ce faire, une autre fonction incombe à la collectivité publique, la viabilisation des terrains.

Dans ce domaine, la contribution d'aménageurs privés à la production de terrains à bâtir dans le cadre de lotissements n'est pas à rejeter, l'expérience montre qu'une action publique vigoureuse est aussi indispensable.

Accélérer l'étude d'un plan minimal de réservation des emprises d'infrastructures

Ni la mairie, ni l'administration de l'Urbanisme ne semblent disposer de plans sur lesquels seraient portées les réservations foncières à opérer pour la réalisation des équipements publics futurs et, en premier lieu pour le tracé des voiries. La législation prévoit certes la réalisation de schémas directeurs et de plans d'occupation des sols, mais il semble n'en exister aucun pour l'instant. Les villes principales posséderaient " schémas préliminaires d'urbanisme ", d'ailleurs peu connus et respectés, mais il n'existe aucun document pour Libreville.

Un schéma directeur est certes en cours d'étude à Libreville et il doit être poursuivi. Cependant, il n'est pas possible d'attendre l'achèvement de ce projet ambitieux qui trouvera son utilité à plus long terme. Dans l'immédiat, il serait nécessaire de réaliser une cartographie sommaire et très rapide des réservations foncière minimales à opérer pour les infrastructures afin que le service du Cadastre puisse en tenir compte lorsqu'il régularisera globalement les droits de propriété dans un secteur.

En toute hypothèse, il ne faudrait surtout pas que la régularisation d'un secteur puisse être subordonnée, sans limitation de durée, à la production d'un plan d'aménagement avec délimitation des réservations d'espaces publics car toute la machine serait rapidement bloquée.

Ouvrir au marché tous les terrains attribués

Le premier effet de la réforme sera de permettre à tous les ménages ayant la capacité financière de construire de pouvoir acheter un terrain afin d'investir leur épargne et/ou leur temps et leur énergie en toute sécurité juridique.

La loi instituant l'impôt foncier devant accorder dans le même temps la reconnaissance de la pleine propriété, donc le droit de vendre légalement à tous les titulaires d'une attribution provisoire, toutes les entraves à la liberté de vendre un terrain seraient en effet levées d'un coup, créant ainsi les bases légales d'un marché foncier, alors que seuls les terrains déjà " mis en valeur ", c'est à dire bâtis, peuvent aujourd'hui faire officiellement l'objet de transactions.

Les réalisations de lotissements actuellement paralysées par les contradictions des procédures foncières s'en trouveraient elles aussi débloquées sans avoir besoin d'élaborer ni d'adopter d'autres textes.

Vendre aux enchères les terrains viabilisés

Il serait illusoire de vouloir contenir le marché des terrains à l'intérieur de certains prix fixés par l'administration. L'expérience du blocage des loyers au 1/100 ème de la valeur vénale de l'immeuble (loi de 1987) l'a déjà prouvé. Cette loi entraîne en effet bien inutilement l'obligation de faire réaliser une évaluation puisque celle-ci reste formelle, le géomètre qui en est chargé par le propriétaire étant évidemment payé pour fournir le chiffre qui ne gênera pas son client. Le travail administratif qui en découle est donc lui aussi inutile.

La politique consistant à attribuer à bas prix des terrains viabilisés présente deux inconvénients majeurs :

création de fortes inégalités de traitement au profit du très petit nombre d'attributaires pouvant bénéficier de ces terrains ;

épuisement rapide des ressources publiques affectées à cette politique empêchant de produire de nouveaux terrains et entretenant la pénurie.

Il est économiquement plus rationnel de vendre rapidement aux enchères publiques les terrains déjà viabilisés afin de drainer l'épargne disponible dans certaines couches de la population et dégager des ressources qui seront aussitôt réinvesties dans la production de nouveaux terrains. Trois avantages sont à attendre de cette méthode :

on évite la spéculation et " l'enrichissement sans cause " de certains bénéficiaires ;

on fournit en priorité des terrains aux ménages disposant déjà d'une épargne, donc capables d'investir dans la construction locale, ce qui est plus favorable au développement économique que l'acquisition de biens d'importation ;

on lutte contre la pénurie de terrains viabilisés en se donnant les moyens financiers d'en produire aussitôt des nouveaux avec les ressources ainsi dégagées.

Si, pour des raisons de politique intérieure, on juge nécessaire d'interdire aux étrangers l'acquisition de propriété foncières, cela ne présentera pas de véritables inconvénients économiques, pourvu que subsiste pour les étrangers (personnes morales ou physiques), la possibilité de louer des terrains par l'intermédiaire de baux emphytéotiques ou de baux à construction : un pays aussi développé que la Suisse limite sévèrement les possibilités d'acquisition de terrains par des étrangers, sans que cela pose de problèmes.

Consacrer les moyens publics à la viabilisation plutôt qu'à la construction.

Il existe un tel besoin de logements, face à des moyens de financement publics limités, que dix constructions anarchiques sans eau ni viabilisation risquent de se construire pendant qu'on aura utilisé tous les moyens disponibles à la construction d'un seul logement. Même si l'on qualifie ce logement de " social ", on aura, en définitive, satisfait un seul attributaire privilégié et l'on aura mené tout le contraire d'une politique sociale.

Mais l'on n'aura pas non plus mené une politique de développement économique, car la construction d'un logement a peu d'effet d'entraînement, surtout s'il s'agit d'une construction industrialisée. Au contraire, les travaux de production foncière ont en effet un impact démultiplié, car ils permettent ensuite à des énergies privées de se mobiliser en toute sécurité pour la construction des terrains produits. Dans la situation d'extrême pénurie de terrains viabilisés disponibles que connaît Libreville, un million de francs d'argent public investi dans la viabilisation sommaire des terrains peut générer plusieurs millions de francs d'argent privé investis dans la construction et provoquer la création des emplois correspondants.

Il est donc préférable de mobiliser la plus grande partie des moyens publics pour la viabilisation des terrains, en laissant le marché formel et informel se charger de la construction, avec l'appui du système bancaire pour les catégories de revenu pouvant y avoir accès dès lors que la propriété du sol permettra de développer le crédit hypothécaire..

L'organisation pratique du changement

Suites à donner à la mission

Toutes les propositions qui figurent dans ce rapport ne sont que des pistes de réflexion. Elles devraient être affinées et chiffrées au prix d'un travail beaucoup plus approfondi que celui qu'il était possible de réaliser dans le cadre d'une mission de dix jours. Cependant, compte tenu de leur nature qui déborde largement le domaine technique, il conviendrait que, dans un premier temps, l'autorité politique en prenne connaissance et indique si elle est demandeuse d'une poursuite de l'élaboration de ces propositions dans les directions indiquées.

Si cette demande de l'autorité politique existe, la mise au point du programme pourrait être confiée à une équipe pluridisciplinaire incluant un économiste, un juriste et un fiscaliste ayant déjà une expérience internationale dans le domaine foncier. Il s'y adjoindrait pour la deuxième partie du travail un informaticien. La mission de cette équipe serait de réaliser, en concertation étroite avec les autorités gabonaises, un projet global de réforme foncière incluant aussi bien la rédaction des textes que l'étude de l'organisation du travail administratif et le chiffrage de l'ensemble des coûts et des produits à attendre.

Ce travail pourrait se dérouler en deux étapes. La première, au cours du second semestre de 1995, viserait à définir précisément avec les autorités politiques toutes les lignes de la réforme et devrait aboutir à la rédaction des textes de base. La seconde, au cours du premier semestre de 1996, viserait à apporter une assistance à la mise en place de l'organisation administrative nécessaire. L'ensemble de ces deux étapes suppose le financement d'au moins une douzaine de mois d'expertise. Si les autorités politiques estiment que l'approfondissement d'une réflexion préalable demeure souhaitable avant même d'entreprendre l'élaboration d'un tel projet de réforme, cette discussion approfondie de la stratégie à adopter pour sortir la question foncière de son impasse actuelle pourrait faire l'objet d'une brève mission dans les prochains mois.

La finalisation et l'adoption des textes pourrait intervenir avant la fin de 1996, de telle sorte que le nouveau système puisse entrer en application au moins partiellement dès janvier 1997. Mais il faudrait alors qu'en parallèle, la mise à jour et la saisie informatique des fichiers cadastraux qui ne le sont pas encore, l'équipement des services et l'harmonisation de leurs méthodes, soit réalisés au cours de la même période.

La nécessaire formation locale des personnels interviendrait elle aussi en 1996. Mais, dès 1995, il pourrait être utile d'organiser des stages de familiarisation de quelques responsables de l'administration aux systèmes de cadastres fiscaux avec livre foncier, qui existent par exemple en Alsace (mais aussi au Québec, pour rester dans le monde francophone).

Comment financer le programme ?

Un financement de type Banque Mondiale (prêt gagé sur la partie des futures ressources de l'impôt foncier affectées à la gestion du cadastre fiscal) permettrait de contribuer à la mise en place du système. Ce financement devrait sans doute être complété par une aide de coopération internationale directe pour la phase préliminaire des expertises et du chiffrage du projet.

Il est possible que ce chiffrage précis montre que le coût du programme ne puisse être amorti qu'en y consacrant la totalité du produit de la fiscalité foncière attendu les premières années. Même dans une telle hypothèse, le calcul montrera certainement que le projet restera globalement très rentable pourvu que l'on ne retienne pas seulement sa rentabilité proprement fiscale mais qu'on prenne en considération l'impact de la diffusion de la propriété privée des sols sur l'économie du Gabon. En effet, en dehors de sa rentabilité fiscale qui reste en définitive secondaire, il aura pour résultat de permettre la réalisation de multiples investissements immobiliers, sans autre appel aux financements publics, aussi bien dans le secteur informel que dans le secteur moderne, investissements qui sont actuellement bloqués ou perdus par suite du manque de sécurité foncière.

Dans un pays où près des trois quarts de la population sont urbanisés, mais où les quatre cinquièmes des urbains habitent dans des zones dites " sous intégrées ", la première priorité est de cesser d'entraver les énergies en refusant de leur assurer les terrains dont ils ont besoin.

Joseph Comby

www.comby-foncier.com