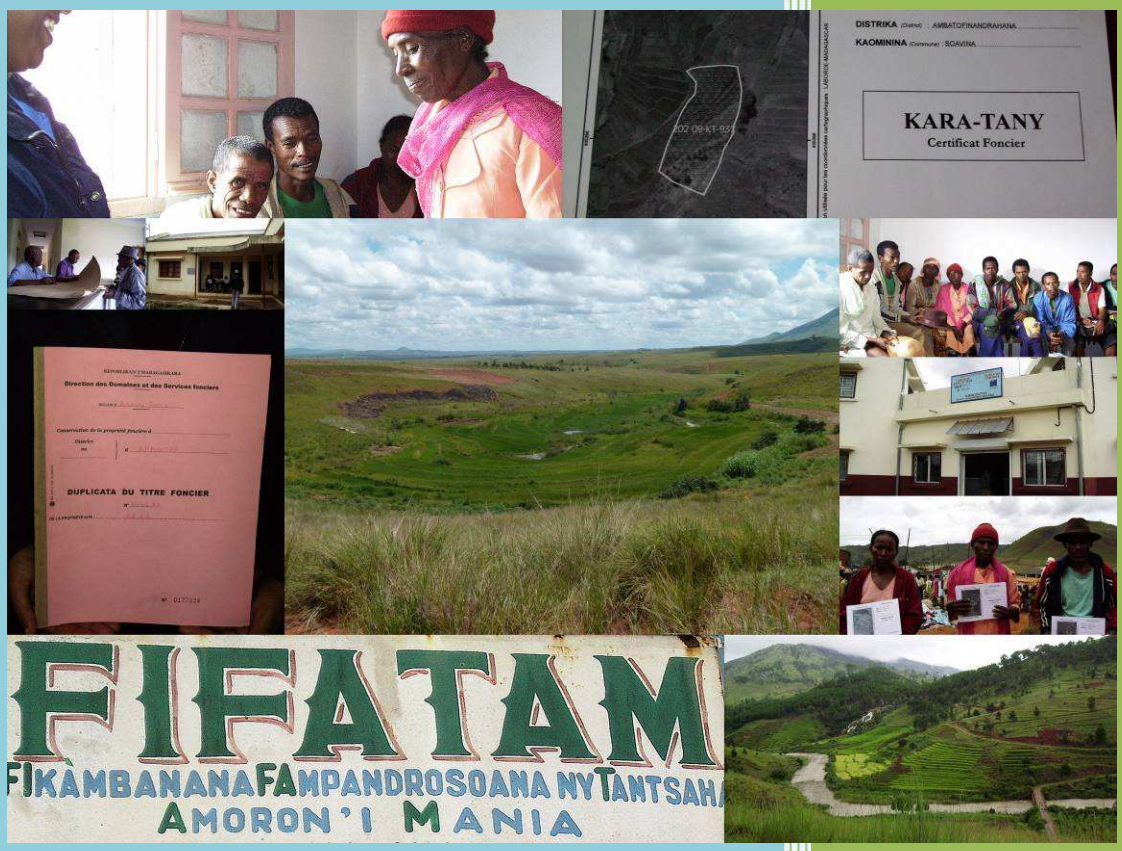
L'action de la fédération d'organisations paysannes FIFATAM dans le domaine du foncier
Capitalisation des acquis



Ando RALANDISON

Elsa LAUGA

Mai 2011

Liste des sigles

ACORDS	Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le Développement du Sud
ADAPS	Association pour le Développement de l'Agriculture et du Paysannat du Sambirano
AD2M	Projet d'appui au développement du Menabe et du Melaky (FIDA)
ADRA	Adventist Development and Relief Agency
AFD	Agence Française de Développement
AGF	Agent du Guichet Foncier
AMF	Projet d'Appui aux Mouvements Fédératifs (FERT-FIFATA)
AMVR	Aire de Mise en Valeur Rurale
Ar	Ariary
AROPA	Appui au Renforcement des Organisations Professionnelles et aux services Agricoles
AT	Assistant Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BV Lac	Projet Bassins Versants Lac Alaotra (AFD)
BVPI SE/HP	Projet Bassins Versants et Périmètres Irrigués Sud Est / Hauts Plateaux (AFD)
CCPNF	Cellule de Coordination du Programme National Foncier
CECAM	Caisse d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuelle
CIRAD	Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CIRDOMA	Circonscription Domaniale
CIRTOPO	Circonscription Topographique
CITE	Centre d'Information Technique et Economique
COPILO	COmité de PILOtage
CPM	Coalition Paysanne de Madagascar
CRD	Commission de Reconnaissance Domaniale
CRIF	Centre de Ressources et d'Informations Foncières
CRL	Commission de Reconnaissance Locale
DDSF	Direction des Domaines et des Services Fonciers
DRDR	Direction Régionale du Développement Rural
DRGFD	Direction de la Réforme et de la Gestion Foncière Décentralisée
DUEM	Délégation de l'Union Européenne à Madagascar
EAF	Exploitation Agricole Familiale
EFA	Ezaka ho Fampandrosoana any Ambanivohitra (*Ensemble pour le Développement Rural*), ONG
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (*Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*)
FEKRITAMA	Fivondronamben´ny Kristianina Tantsaha Malagasy (*Fédération chrétienne des paysans malgaches*)
FERT	Formation pour l'Epanouissement et le Renouveau de la Terre
FFTS	Fikambanana Fampivoarana ny Tantsahan'i Sofia (*Fédération des OP de la Sofia*)
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FIF	Frais d'Immatriculation Foncière
FIFATA	FIkambanana FAmpivoarana ny TAntsaha (*Association pour le Progrès des Paysans*)
FIFATAM	FIkambanana FAmpandrosoana ny TAntsaha Amoron'i Mania (*Association pour le Progrès des Paysans de la région Amoron'i Mania*)

FIKOTAM	FIkambanan'y KOperativa TAntsahan'Amoron'i Mania (*Union des Coopératives des Paysans de la région Amoron'i Mania*)
FRDA	Fonds Régional de Développement Agricole
GF	Guichet Foncier
HARDI	Harmonisation des Actions pour la Réalisation d'un Développement Intégré
ICCO	Organisation inter-églises de coopération au développement
IMF	Institution de Micro-Finance
ILC	International Land Coalition
ITV	Ireo Tantsaha Vaovao (*Journal des Nouveaux Paysans*)
MCA	Millenium Challenge Account
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MATD	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation
MinAGRI	Ministère de l'AGRIculture
ODOC	Opération DOmaniale Concertée
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation Paysanne
OPF	Organisation Paysanne Faîtière
OPR	Organisation Paysanne Régionale
OTIV	Ombona Tahiry Ifampisamborana Vola (*Institution de microfinance*)
PHBM	Projet de mise en valeur du Haut Bassin du Mandrare (FIDA)
PNF	Programme National Foncier
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPRR	Programme de Promotion des Revenus Ruraux (FIDA)
PV	Procès-verbal
RIPOSA	Programme de Renforcement et d'Implication des Producteurs Organisés pour la Sécurité Alimentaire (FERT-UE)
SAHA	Sahan'Asa Hampandrosoana ny eny Ambanivohitra (Programme d'appui au développement rural) (Coopération suisse)
SAHI	Soa Ananana Harena Iombonana (*Fédération sous-régionale dans la Haute Matsiatra*)
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SF	Services Fonciers
SIEL	Service d'Information Economique des Légumes (CEFFEL)
SIF	Sehatra Iombonana ho an'ny Fananantany (*Solidarité des Intervenants sur le Foncier*)
SOA	Réseau des Syndicats des Organisations Agricoles
SRI	Système de Riziculture Intensive
UE	Union Européenne
UPDR	Unité des Politiques de Développement Rural
UTP	Unité Technique de Préparation
VFTM	Vovonan´ny Fikambanan´ny Tantsaha Menabe (*Fédération des OP de la région Menabe*)
VFTV	Vovonan´ny Fikambanan´ny Tantsahan'ny Vakinankaratra (*Fédération des OP de la région Vakinankaratra*)
VIFAM	Vovonana Iraisan'ny Fikambanana Alaotra Mangoro (*Fédération des OP de la région Alaotra Mangoro*)
VOMBO	VOvonan´ny Mpamokatry BOngolava (*Fédération des OP de la région Bongolava*)

Sommaire général

Introduction 7

Partie 1 : Méthodologie utilisée par la mission de capitalisation **9**

1.1. Phase 1 : Préparation de la mission (du 13.12.10 au 26.12.10) 10

1.2. Phase 2 : Revue des données sur le foncier (du 13.12.10 au 16.01.11) 10

1.3. Phase 3 : Collecte des données sur le foncier (du 17.01.11 au 10.04.11) 10

1.4. Phase 4 : Analyse des données recueillies et rédaction du rapport provisoire (du 07.03.11 au 01.05.11) 11

1.5. Phase 5 : Finalisation du rapport et réalisation d'un film de capitalisation (du 18.04.11 au 31.05.11) 11

Partie 2 : Contexte **12**

2.1. La crise foncière à Madagascar 13

2.2. La réforme foncière de 2005 14

2.2.1.Emergence de l'idée *14*

2.2.2.Mise en œuvre *16*

2.2.3.Une grande nouveauté : la procédure de certification foncière *17*

2.3. Impact du départ du MCA et avenir de la réforme 18

Partie 3 : Retours d'expériences des organisations membres de la SIF **19**

3.1. Harmonisation des Actions pour la Réalisation d'un Développement Intégré (HARDI) 20

3.2. EFA 21

3.3. FIFATA 22

Partie 4 : Le service foncier de FIFATAM **24**

4.1. Présentation générale de la fédération 25

4.2. Historique du service foncier de la fédération 27

4.3. Activités réalisées 28

4.3.1. Sensibilisation et conseil juridique *28*

4.3.2. Appui à l'immatriculation foncière *31*

4.3.3. Lobbying *36*

4.4. Les stratégies de financement des paysans 37

Conclusion **38**

Bibliographie **40**

Annexes **45**

Table des encadrés

Encadré 1 : Quelques chiffres et témoignage d'un paysan 13

Encadré 2 : Le plan d'action validé lors des Rencontres des 28 et 29 Juillet 2003 14

Encadré 3 : Financement de la réforme foncière 15

Encadré 4 : Les statuts juridiques des terres à Madagascar 16

Encadré 5 : Les conséquences du départ du MCA dans la commune de Soavina 18

Encadré 6 : Impact d'une action de sensibilisation 28

Encadré 7 : Les séances de conseil juridique de FIFATAM dans le district de Fandriana 29

Encadré 8 : Exemple de procédure appuyée par FIFATAM : la mutation par décès 30

Encadré 9 : Témoignage de Mme Rasoanirina, habitante du Fokontany de Malakialina, Commune de Ihadilalana, Région Amoron'i Mania 33

Encadré 10 : Témoignage de Mr Rabenerika Zafimanantsoa, habitant du Fokontany d'Ambohitranakoa, Commune de Ihadilalana, Région Amoron'i Mania 35

Encadré 11 : Le rôle primordial du Comité Législation foncière de la SIF 36

Table des cartes, schémas et tableaux

Tableau 1 : Acteurs rencontrés lors de la mission à Antananarivo 11

Carte 1 : Emplacement de la région Amoron'i Mania, région d'intervention de FIFATAM 25

Schéma 1 : Les services rendus par FIFATAM à ses membres 26

Tableau 2 : Etapes et coûts de l'immatriculation foncière à Ambondromisotra 52

Tableau 3 : Décompte des versements des bénéficiaires ayant souscrit un prêt CECAM / apport personnel 53

Table des photos

Photo 1 : Inauguration du guichet foncier de Miadanandriana 20

Photo 2 : Un guichet foncier appuyé par EFA dans la region Atsinanana 21

Photo 3 : Le siège de FIFATA à Antsirabe 22

Photo 4 : Haingo, technicienne foncier de FIFATAM, en pleine séance de conseil juridique 28

Photo 5 : Alain, technicien de FIFATAM, animant une séance de conseil juridique 29

Photo 6 : Les techniciens de FIFATAM lors de la levée du plan topographique à Ambatomifanonga 31

Photo 7 : Bornage à Ambatomifanonga 31

Photo 8 : Le Service des Domaines d'Ambositra 32

Photo 9 : Haingo, technicienne de FIFATAM, remet à Mme Rasoanirina son certificat foncier .. 33

Photo 10 : Remise des titres fonciers dans la commune d'Ihadilanana 34

Photo 11 : Mr Zafimanantsoa venant de recevoir ses titres fonciers 35

Table des photos d'illustration

Photo Introduction : Champs de pommes de terre de la région Analamanga 8

Photo page de garde Partie 1 : Travail à la sarcleuse dans les rizières 9

Photo page de garde Partie 2 : Séance de semences 12

Photo page de garde Partie 3 : Le guichet foncier d'Antoetra (région Amoron'i Mania) 19

Photo page de garde Partie 4 : Certificat foncier et duplicata de titre foncier 24

Photo Conclusion : Les paysans à l'œuvre dans les rizières 39

Introduction

À Madagascar, **75% de la population vit en milieu rural**, soit environ 14 millions d'habitants. L'agriculture, pratiquée dans le cadre de petites exploitations agricoles familiales (EAF), constitue l'activité économique quasi exclusive d'environ 60% des actifs. L'importante croissance démographique (3% par an) et la répartition inégale des terres arables engendrent une **forte pression foncière**.

Le pays, dont le potentiel productif reste faible (stagnation des rendements, faible proportion de terres arables, dégradation rapide des sols par érosion) doit aujourd'hui faire face à de nombreux défis en termes de développement agricole, parmi lesquels :

- **accroître sa production vivrière au moins au rythme de la croissance démographique ;**
- **mettre en valeur de nouvelles terres non cultivées pour faire face à la pression foncière.**

FIFATA, créée en 1989, regroupe de nombreuses organisations agricoles (coopératives, caisses mutuelles de crédit, fédérations d'organisations paysannes), soit un total de **113 000 agriculteurs et agricultrices** membres d'OP dans 10 régions de Madagascar. La fédération a investi le champ de la sécurisation foncière pour permettre à ses membres d'accéder à la **propriété foncière**. Face à la **lourdeur des procédures administratives** et aux nombreux **blocages** empêchant l'obtention de titres fonciers pour les paysans, FIFATA a conduit des actions syndicales qui ont contribué à la **réforme foncière** et à une **simplification des procédures** (mise en place de guichets fonciers déconcentrés, acquisition plus simple de certificats fonciers). FIFATA est également membre fondateur de la **SIF**, plate-forme de la société civile œuvrant pour la facilitation de l'acquisition de la propriété foncière.

L'association **FERT** est partenaire de FIFATA depuis 20 ans. Le **« projet Services »** (« Accompagnement de FIFATA et de 8 OP régionales dans le développement, la professionnalisation et la défense de services à l'agriculture portés par la profession, à Madagascar »), mis en œuvre par FERT et FIFATA sur la période 2010-2012 et financé par l'AFD, vise à développer une offre de services de qualité portée par ces 8 Organisations de Producteurs fédérées au sein de FIFATA.

Les 8 OPR ont développé un certain nombre de services, identiques ou non, qu'elles ont adaptés au contexte spécifique de leur région. Dans le cadre d'une réflexion concertée, elles se sont entendues en 2009 pour développer un fonctionnement en réseau en positionnant chaque OPR en **« tête de réseau »** pour un service donné.

La Fédération **FIFATAM** dans la région Amoron'i Mania est tête de réseau pour le service **«foncier»**. En effet, en réponse aux besoins exprimés par ses membres, elle accompagne depuis 1999 les paysans désireux de sécuriser leurs terres. Dans le cadre du « projet Services », **une mission de capitalisation** des actions de **FIFATAM** dans le domaine du foncier a été conduite de Décembre 2010 à Mai 2011 afin de permettre à la fédération d'améliorer ce service et d'en valoriser les acquis au bénéfice des autres OPR membres de FIFATA et des autres acteurs travaillant sur ces questions.

Ce travail de capitalisation a été réalisé dans le cadre du projet « Accompagnement de FIFATA et de 8 OP régionales dans le développement, la professionnalisation et la défense de services à l'agriculture portés par la profession, à Madagascar ». La mise en œuvre de ce projet est assurée par FERT et FIFATA, et cofinancée par l'AFD. Les opinions exposées ici n'engagent pas l'AFD.

Crédit FIFATA

Partie 1 : Méthodologie utilisée par la mission de capitalisation

Crédit FIFATA

La méthodologie suivie par ce travail de capitalisation se subdivise en cinq phases.

1.1. Phase 1 : Préparation de la mission (du 13.12.10 au 26.12.10)

Un **comité de pilotage (COPILO)** a été mis en place pour suivre l'ensemble du travail de capitalisation. Ses membres sont constitués de représentants de FERT et de FIFATA ainsi que des fédérations d'organisations paysannes membres concernées par le service de sécurisation foncière :

- FERT :
  - Solange RAJAONAH, Représentante de FERT à Madagascar
  - Christophe FRANÇOIS, AT FERT coordinateur du Projet Services
  - Marta KASPRZYK, AT FERT assistante au coordinateur du Projet Services
- FIFATA :
  - Mamy RAJOHANESA, Président de FIFATA
  - Colette RAVELOMANANA, Directrice de FIFATA
  - Herizo RAKOTONDRABE, Directeur de VFTV
  - Haingo RAHARIMANANA, Responsable Foncier de FIFATAM

Ce COPILO a pour fonction d'**aider** et d'**orienter** les deux chargées de mission en charge de la capitalisation.
Le **chronogramme** de la mission (phasage des différentes étapes, planification des réunions du COPILO) a été établi sur six mois.

Grâce aux connaissances des membres du COPILO, la liste des **personnes ressources** pour chaque thème a pu être élaborée.

1.2. Phase 2 : Revue des données sur le foncier (du 13.12.10 au 16.01.11)

Au cours de cette deuxième phase, les documents relatifs au domaine du foncier à Madagascar ont été exploités d'une manière aussi exhaustive que possible. Ces documents peuvent être classés en différentes catégories : articles scientifiques, ouvrages, textes législatifs, documents ministériels, documents des fédérations, articles de journaux, articles divers, sites internet.
Cette compilation a permis de dresser un **panorama** de la situation actuelle du foncier à Madagascar (principaux axes et mesures de la réforme foncière, problèmes rencontrés, solutions proposées), de rédiger une note de **synthèse** et d'élaborer les questionnaires des entretiens.

Ces éléments ont été validés par le COPILO.

1.3. Phase 3 : Collecte des données sur le foncier (du 17.01.11 au 10.04.11)

Une 1ère mission à **Antananarivo** s'est déroulée du 25 au 31 Janvier 2011. Des entretiens ont été réalisés auprès des entités suivantes:

Type d'acteurs	Nom
ONG	HARDI, EFA
Projet et programme	PNUD (projet de Clinique juridique du Conseil de Développement d'Andohatapenaka)
Plate-forme de la société civile	SIF
Institutions internationales	FIDA, DUEM
Services du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation	MATD : PNF, Direction des Domaines et des Services Fonciers (DDSF), Direction de la Réforme et de la Gestion Foncière Décentralisée (DRGFD)
Services du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	Unité des Politiques de Développement Rural (UPDR), Direction de l'Appui à l'Organisation des Filières (DAOF)

Tableau 1 : Acteurs rencontrés lors de la mission à Antananarivo

Les questions portaient essentiellement sur la **vision** qu'avait chaque acteur de la réforme foncière, ses **avancées** mais également les **difficultés** rencontrées. Les entretiens ont été enregistrés et ont fait l'objet d'un **compte-rendu**. Un **document de synthèse** a ensuite été rédigé afin de faire ressortir les **éléments essentiels** de tous ces entretiens.

Une 2ème mission à **Ambositra**, siège de FIFATAM, s'est déroulée du 15 au 17 Février 2011. Les chargées de mission ont participé à un temps de travail avec les techniciens de FIFATAM portant sur l'étude du service foncier de la Fédération. Une rencontre avec les **bénéficiaires** du service foncier de FIFATAM dans la commune d'Ihadilanana a également été organisée. Lors de cette rencontre, la méthode du « **focus group** » a été utilisée : cette méthode permet une meilleure remontée des idées et suggestions dans la mesure où les lacunes des uns sont compensées par l'apport des autres.

1.4. Phase 4 : Analyse des données recueillies et rédaction du rapport provisoire (du 07.03.11 au 01.05.11)

Les informations recueillies lors de la recherche bibliographique, des entretiens et des visites de terrain ont ensuite été **comparées** et **analysées** lors de cette quatrième phase. Cette analyse a permis d'élaborer une première version du rapport de capitalisation.

1.5. Phase 5 : Finalisation du rapport et réalisation d'un film de capitalisation (du 18.04.11 au 31.05.11)

Lors des entretiens et des visites de terrain, des séquences ont été filmées, destinées à la réalisation d'un **film** pour donner à voir de façon plus vivante les résultats de la capitalisation.

Partie 2 : Contexte

Crédit FIFATAM

La crise foncière à Madagascar

Avant la réforme foncière de 2005, **la terre était présumée appartenir à l'Etat (principe de domanialité)**. Une personne pouvait devenir propriétaire d'un terrain en engageant une procédure d'immatriculation foncière, qui se solde par la délivrance d'un **titre de propriété** par les **Services Fonciers (CIRDOMA et CIRTOPO)**. Ce titre de propriété, une fois inscrit au registre foncier, donne à son détenteur **un droit incontestable et opposable au tiers**. La procédure d'immatriculation foncière est cependant très longue et coûteuse[1].

Beaucoup de terres ont été immatriculées pendant la période coloniale (1896-1960) et **la documentation a rarement été mise à jour**. Aujourd'hui, une majorité de terrains disposant d'un titre de propriété est inscrite au nom de propriétaires qui ont disparu. Les terrains sont actuellement occupés par les descendants des ouvriers agricoles de ces concessions coloniales qui sont juridiquement considérés comme des **occupants illégaux**.

Avant la réforme foncière, il existait deux types d'immatriculation :

- **L'immatriculation individuelle[2] :** L'initiative de cette procédure revient à l'usager qui désire un titre foncier sur un immeuble déterminé. La **faible capacité de délivrance des services fonciers** ne permet pas de répondre à une demande grandissante d'immatriculations individuelles, d'autant que la procédure est complexe (plus de 24 étapes), longue (plus d'une décennie) et coûteuse (le coût réel dépasse 300 € par titre)[3].

Encadré 1 : Quelques chiffres et témoignage d'un paysan

400 000 titres fonciers ont été délivrés à Madagascar depuis **110 ans.**

Le rythme est de **1 500** titres par an depuis **15 ans.**

On estime qu'il y a 330 000 parcelles titrées pour 20 millions de parcelles agricoles.

Enfin, on compte seulement **1 géomètre assermenté pour 500 000 habitants.**

"J'ai entamé une procédure de demande de titre auprès du Service des Domaines dans le cas d'un héritage. J'ai eu beaucoup de difficultés à constituer le dossier. De plus, la demande de titre coûte très cher, entre 100 000 et 200 000 ar [entre 35 et 70 euros avec 1 euro = 2800 ar]. *La procédure peut durer des années avant l'obtention du titre, ce qui fait que la plupart des paysans abandonnent".*

Roi Fidel Randrianantenaina, Président de l'association « Ravaky ny ho avy », commune d'Ihadilanana, région Amoron'i Mania

[1] Voir Encadré 1

[2] Loi n°60.004 du 15.03.1960

[3] TEYSSIER André, RAHARISON Henri et RAVELOMANANTSOA Zo, *La réforme foncière de Madagascar ou le pari de la compétence locale*, Bulletin FAO, 2007, page 2

- **L'immatriculation collective ou cadastre :** L'administration décide d'une zone à soumettre à une **opération cadastrale**. Les délimitations ainsi que le bornage avec levée de plan sont assurés par une Brigade topographique. Un Tribunal d'exception (tribunal terrier ambulant) consacre les droits de propriété. Le bien est enregistré sur le Livre foncier. L'alternative de l'immatriculation foncière collective, le cadastre, est certes plus simple mais reste occasionnelle, en raison d'un coût élevé, au-delà des moyens de l'administration (environ 70 US $/hab, soit 50 € au cours actuel)[4]. Les opérations cadastrales sont ainsi rarement achevées.

Ainsi, le constat fait au début des années 2000 est celui d'un système d'immatriculation foncière individuelle et collective en panne.

Face à la carence de l'administration, les malgaches ont recours aux **«petits papiers»**, qui n'ont aucune valeur légale et ne sont pas reconnus par l'administration.

2.2. La réforme foncière de 2005

2.2.1. Emergence de l'idée

L'idée d'élaborer un programme de réforme foncière à Madagascar est née en **2003,** à l'initiative de la **société civile.** En effet, les 28 et 29 Juillet 2003, **FIFATA,** dans le cadre du projet AMF (Appui aux Mouvements Fédératifs cofinancé par AGRITERRA et FERT) et en partenariat avec le CITE, avec la participation du MAEP et du Premier Ministre, a organisé des rencontres s'intitulant : ***« Sécurisation foncière et développement rural : rencontres entre agriculteurs et institutions »***. Ces rencontres

Encadré 2 : Le plan d'action validé lors des Rencontres des 28 et 29 Juillet 2003

A court terme (6 mois) : édition et diffusion d'un guide sur l'immatriculation foncière ; sensibilisation foncière au niveau des régions ; mise en place d'une « Journée sur l'immatriculation foncière » ; attribution de moyens aux services techniques de l'Etat ; proposition de modifications des textes juridiques sur l'immatriculation foncière ; finalisation du programme national foncier.

A moyen terme (1 an) : formalisation au niveau national du rôle du médiateur foncier ; continuation de l'amélioration des moyens des services techniques ; liquidation des dossiers en cours ; modification des textes juridiques de premier ordre sur le foncier ; mise en œuvre du programme national foncier ; continuation de la sensibilisation sur le foncier.

A long terme (> 1 an) : modification et amélioration en profondeur des lois portant sur l'immatriculation foncière ; pérennisation du système (suivi des mutations) ; réflexion sur la fiscalité liée au foncier non bâti.

[4] Idem

faisaient suite à **cinq ateliers régionaux** organisés conjointement par FIFATA et ses Fédérations Régionales d'OP : **VFTV** (Vakinankaratra), **FIFATAM** (Amoron'i Mania), **FFTS** (Sofia), **VFTM** (Menabe) et **VOMBO** (Bongolava)[5].

L'objectif de ces ateliers régionaux et des rencontres au niveau national était d'arriver à des **avancées notables** sur le **raccourcissement des procédures** et sur la **baisse du coût de l'immatriculation foncière**. Il s'agissait également de **relancer le débat et la réflexion** sur la stratégie à mettre en œuvre pour faire face au problème de l'insécurité foncière.
Lors de ces rencontres, plusieurs tables rondes ont été organisées :

- « Quel Programme National Foncier ? »
- « L'immatriculation foncière : un enjeu de société »
- « Textes juridiques et procédures administratives »
- « Organismes d'appui et services techniques : opérationnalité, coût, financements ».

Un **plan d'action** a été validé au terme de ces rencontres[6].

Suite à ces rencontres, des **organisations de la société civile** œuvrant dans le domaine du foncier ont décidé de se réunir et de créer une **plateforme** afin de mieux coordonner leurs actions : la plateforme **SIF** (Solidarité des Intervenants sur le Foncier) a ainsi vu le jour en 2003. Une de ses premières actions a été d'organiser une **exposition** à la bibliothèque nationale d'Antananarivo. Cette exposition montrait les difficultés rencontrées par la population lors de l'obtention d'un titre foncier (procédure longue, complexe, coûteuse). Une **opération de communication** dans les médias malgaches sur la crise foncière a également été organisée par la SIF. Dans le même temps, les services fonciers ont commencé à élaborer des ébauches de réforme. La **concertation** entre les services fonciers et la société civile a ensuite permis l'émergence d'un véritable **débat de fond**.

Encadré 3 : Financement de la réforme foncière

11 bailleurs de fonds ont soutenu la réforme : l'AFD (projets BVLac et BVPI), la Banque Mondiale, la FAO, le FIDA (projets AD2M, PHBM, PPRR), la DUEM, ICCO, ILC, le MCA, le PNUD, Intercoopération Suisse (programme SAHA), l'Ambassade de France (SCAC).
Le budget total de la réforme foncière s'élevait à 43 millions de dollars sur cinq ans. Le MCA est le bailleur le plus important.

[5] Voir Annexe 1
[6] Voir Encadré 2

2.2.2. Mise en œuvre

Le MAEP décide alors de mettre en place une réforme foncière et crée une **Unité Technique de Préparation (UTP)**, composée de représentants de la société civile, d'élus, de fonctionnaires de l'administration foncière et d'autres ministères concernés par le foncier, soit une trentaine de personnes au total. Cette UTP rédige la **Lettre de Politique Foncière**, validée par le Conseil de Gouvernement le 3 Mai 2005. L'UTP est ensuite transformée en **Cellule de Coordination du Programme National Foncier** (CCPNF).

Cette **Lettre de Politique Foncière** prévoit quatre axes stratégiques concernant la réforme foncière :

- **La modernisation et la restructuration des services fonciers** : l'objectif est de **numériser les informations foncières** (littérales et cartographiques) afin d'éviter la destruction des documents papiers. Les **photos aériennes et satellitaires** (utilisées pour l'élaboration du PLOF) permettent d'identifier les terrains avec précision. Au niveau de chaque circonscription, des **guichets uniques** regroupant les services topographiques et des domaines sont mis en place, ce qui permet de faciliter les démarches administratives des usagers.
- **La décentralisation de la gestion foncière** : une partie de la gestion foncière est déléguée aux communes, par l'installation de guichets fonciers. La compétence des communes s'exerce sur des propriétés privées déjà mises en valeur mais n'ayant pas fait l'objet d'une immatriculation (**propriétés privées non titrées**). Le guichet foncier est un service administratif communal (parfois intercommunal) chargé de la gestion des terres non titrées situées sur le territoire de la (des) commune(s) concernée(s).
- **La rénovation de la législation foncière** : plusieurs textes ont été adoptés (loi 2005-019, loi relative à la propriété foncière non titrée, loi sur les propriétés privées de l'État et des collectivités, loi sur le domaine public)[7].
- **La formation aux métiers du foncier**.

Le premier guichet foncier de Madagascar a été inauguré à Amparafaravola le 7 Juillet 2005 et les premiers certificats y ont été émis le 2 février 2006. Quatre guichets communaux pilotes (Amparafaravola, Miadanandriana, Ankilivalo, Ankilizato) ont été installés en 2005. **Actuellement, environ 400 guichets fonciers sont installés sur l'ensemble du territoire malgache.** Pour les communes dépourvues d'électricité, un **Centre de Ressources et**

Encadré 4 : Les statuts juridiques des terres à Madagascar

Depuis la réforme foncière de 2005, il y a cinq types de terres :
- le domaine public de l'Etat
- le domaine privé de l'Etat
- la propriété privée titrée
- la propriété privée non titrée
-les terrains à statut particulier (terrains coloniaux, AMVR, réserves indigènes).

[7] Voir Annexe 7

d'Informations Foncières (CRIF) est mis en place au niveau régional. Il est chargé du traitement et de la numérisation des données des guichets papier[8].

La réforme foncière a été appuyée, financièrement et techniquement, par de nombreux bailleurs[9] : financement des équipements et des mobiliers de bureau, réalisation d'orthophotoplans[10] servant de base à la réalisation des PLOF et de support topographique à l'émission des certificats fonciers, déploiement de la réforme foncière sur différentes régions de Madagascar, supervision et évaluation des travaux réalisés, formation des Agents des Guichets Fonciers.

2.2.3. Une grande nouveauté : la procédure de certification foncière

La nouveauté la plus importante introduite par la réforme foncière concerne la création d'une procédure de **certification foncière**, beaucoup moins coûteuse (environ 10 €) et moins longue (six mois) que l'immatriculation[11]. La procédure est confiée aux communes et peut se découper en cinq étapes :

- Dépôt de la demande au guichet foncier ;
- Affichage au guichet foncier, à la Mairie et au Fokontany pendant 15 jours ;
- Descente sur le terrain de la Commission de Reconnaissance Locale (CRL)[12] ;
- Délai d'opposabilité de 15 jours à compter du procès-verbal de la CRL ;
- Edition du certificat foncier.

La CRL est un organe novateur permettant de régler les éventuelles oppositions : **elle est chargée de la résolution des litiges**, non en tant que juge mais en tant que **médiateur**.

L'établissement du certificat donne lieu à la **perception de droits**, par application d'un barème progressif variant selon la superficie du terrain occupé ou selon sa destination finale (terrain agricole ou à bâtir). Les droits perçus sont répartis entre le budget de la commune et le CRIF mis en place au niveau régional. A moyen terme, les communes devraient prendre en charge le fonctionnement de ces services fonciers, et assurer le renouvellement du matériel. En contrepartie, elles pourront instaurer une **fiscalité locale plus juste**, car basée sur des données cartographiques régulièrement mises à jour.

[8] Le guichet foncier "standard" est doté de matériel informatique et nécessite donc une source électrique. Le guichet foncier "papier" n'est pas informatisé et est destiné aux communes rurales non électrifiées. Il est relié au CRIF pour l'édition des certificats fonciers et la numérisation des données.

[9] Voir Encadré 3

[10] Photographies aériennes

[11] TEYSSIER André, *Décentraliser la gestion foncière ? L'expérience de Madagascar*, Perspective Foncier, CIRAD, n°4, Juin 2010, page 3

[12] La CRL est composée de représentants de la commune, du fokontany et d'au moins deux ray-amand'reny (« Aînés »).

2.3. Impact du départ du MCA et avenir de la réforme

Le principal bailleur, le MCA, s'est retiré du projet de réforme foncière en **Juillet 2009**, suite à la crise politique. Ce départ a marqué **la fin des appuis techniques et financiers** de bon nombre de guichets fonciers.

Des **problèmes** sont apparus, concernant notamment le **paiement des salaires des Agents des Guichets Fonciers** ou la **maintenance du matériel**. Egalement, certaines communes disposent d'une maîtrise incomplète de la conception de leur budget de fonctionnement et ont des difficultés pour y intégrer le budget du guichet foncier. **Malgré le départ du MCA, la quasi-totalité des guichets fonciers se sont maintenus.** Les autres partenaires financiers de la réforme foncière ont entrepris de continuer ce que le MCA avait déjà entamé. Le FIDA a par exemple pris le relais de l'accompagnement (suivi, encadrement et formation) de six guichets fonciers financés antérieurement par le MCA.

Certaines communes se sont également organisées localement afin de maintenir un service foncier de proximité. Par exemple, dans la région Amoron'i Mania, cinq communes se partagent le salaire d'un seul technicien chargé de l'informatisation des certificats car chacune de ces communes n'avait pas les moyens de payer un technicien salarié tous les mois.

Concernant les futures mesures à prendre, il faut tout d'abord **renforcer la confiance des paysans dans le certificat foncier**. Pour 2011, le PNF entend **consolider les acquis** et réfléchir à leur **pérennisation** (notamment en coordonnant gestion foncière et décentralisation), tout en continuant d'**appuyer les initiatives locales**. Un projet de loi relatif aux terrains à statut spécifique (AMVR, terrains coloniaux, réserves indigènes) est également en cours.

Encadré 5 : Les conséquences du départ du MCA dans la commune de Soavina

Dans la commune de Soavina (région Amoron'i Mania), le MCA supportait toutes les dépenses de fonctionnement (fournitures, salaires) du guichet foncier. Depuis le départ du MCA, la commune n'a pas réussi à autonomiser le budget du guichet foncier. La situation s'est aggravée par le fait que les recettes du guichet foncier ne couvrent pas les dépenses, surtout en période de soudure, où il n'y a que quatre à cinq demandes de certificat par mois. La commune a ainsi dû réduire le nombre de techniciens.

Partie 3 : Retours d'expériences des organisations membres de la SIF

Crédit FIFATA

3.1. Harmonisation des Actions pour la Réalisation d'un Développement Intégré (HARDI)

HARDI[13] est une ONG malgache qui mène des actions dans des domaines tels que la réinsertion sociale et scolaire des enfants en situation difficile, le microcrédit et la microentreprise, l'amélioration de l'accès à la terre pour les plus pauvres, l'aménagement du territoire, l'appui à l'agriculture familiale et la promotion de filières.

Dans le cadre du volet ***« amélioration de l'accès à la terre pour les plus pauvres »***, HARDI intervient dans la commune rurale de **Miadanandriana** (région Analamanga) depuis la mise en place de la réforme foncière en 2005. Dans cette commune, 120 personnes avaient entamé des procédures d'immatriculation foncière en 1972 sans jamais recevoir de titre foncier ! Avant l'installation du guichet, des **enquêtes parcellaires** ont été réalisées afin d'identifier les propriétaires des terrains. Le PLOF a ensuite été élaboré en 2005. Le guichet foncier de Miadanandriana a été inauguré en **novembre 2006** et transféré à la commune en 2007.

Dans cette commune, les parcelles pouvant faire l'objet d'un certificat foncier ont été délimitées afin de faciliter le travail du guichet foncier. Des **campagnes de sensibilisation** ont été organisées pour expliquer le fonctionnement de la fiscalité foncière locale et faire comprendre sa nécessité aux populations. La mise en place d'une fiscalité foncière locale permettrait en effet de garantir la **pérennisation** du guichet foncier.

Photo HARDI, Inauguration du Guichet Foncier de Miadanandriana, 2006

Photo 1 : Inauguration du guichet foncier de Miadanandriana

[13] HARDI est membre de la SIF.

3.2. EFA

L'ONG EFA a été créée en **août 2009** par des **anciens responsables du volet Foncier du programme MCA à Madagascar**. L'un de ses premiers objectifs était de **capitaliser les acquis sur la question foncière** pour éviter que la réforme foncière ne s'arrête avec le départ du MCA. En effet, EFA considère que la priorité actuelle n'est pas de mettre en place de nouveaux guichets fonciers mais plutôt de **capitaliser les expériences** pour concevoir des **méthodologies**, évaluer ce qu'il reste à améliorer et organiser des **débats** entre les différents acteurs concernés.

ONG EFA
Ezaka ho Fampandroseana any Ambanivohitra
« Ensemble pour le Développement Rural »

EFA intervient dans les districts de **Brickaville**, **Toamasina II** et **Vatomandry** dans la région **Atsinanana**. Elle apporte une assistante technique (**appui-conseil**) à 39 GF et CRIF sur les 47 que compte la région et dont la mise en place a été financée par le MCA.

Concernant le financement de la procédure de certification, les paysans utilisent leurs **ressources propres**. Ils profitent de la période d'augmentation de leurs revenus pour faire leur demande de certificat. En effet, dans la région Atsinanana, il y a une **forte saisonnalité des revenus** : de novembre à janvier, les revenus des familles augmentent du fait de la production de litchis et elles peuvent alors accéder à la certification foncière. Le paiement est divisé en deux tranches : les paysans payent la première tranche lors du dépôt de la demande de certificat et ils attendent la récolte pour pouvoir payer la deuxième tranche.

EFA participe également à la **réflexion** autour de la réforme foncière, notamment au sein de la SIF, en s'appuyant sur sa bonne connaissance des problèmes rencontrés sur le terrain ainsi que des propositions des différents acteurs.

Crédit EFA

Photo 2 : Un guichet foncier appuyé par EFA dans la region Atsinanana

3.3. FIFATA

Créée en **1989**, à l'initiative de quelques 500 agriculteurs du Vakinankaratra et de l'Amoron'i Mania, la fédération FIFATA s'est constituée autour de la nécessité de développer d'une manière durable des **services communs** répondant aux besoins de la population agricole.

Depuis **1997**, des actions d'appui à l'immatriculation foncière ont été lancées, sous la forme de **l'immatriculation individuelle groupée (ODOC)**, dans les cinq régions d'implantation des fédérations régionales de FIFATA (Vakinankaratra, Bongolava, Menabe, Sofia, Amoron'i Mania)[14]**.** Les dossiers de demandes individuelles sont initiés, traités, et déposés en commun par un groupe de paysans, qui bénéficient de l'appui technique d'un **médiateur foncier** de la Fédération Régionale, à la fois technicien, animateur et conseiller. Cependant, ces demandes groupées se retrouvaient, comme les demandes individuelles, confrontées à l'incapacité structurelle des services de l'Etat de les instruire.

A la suite des Rencontres[15], certaines fédérations membres de FIFATA (VFTM, FIFATAM) ont signé **des protocoles de partenariat privilégié** avec l'administration des domaines pour la conduite d'actions **d'immatriculation collective**, sous forme d'**opérations cadastrales**[16].

Crédit FERT

Photo 3 : Le siège de FIFATA à Antsirabe

[14] Voir Annexe 1

[15] Voir 2.2.1.

[16] JENN-TREYER Olivier et POUZOULLIC Joseph, *Organisations paysannes et sécurisation foncière, quelle rationalité ?*, 2006, page 5

En ce qui concerne l'aspect financier des opérations, il est très important de préciser que **les participants assument eux-mêmes l'intégralité des frais de procédure, l'appui de la Fédération consistant simplement à prendre en charge le médiateur foncier.** A chaque étape onéreuse de la procédure, la Fédération Régionale se charge d'encaisser l'intégralité des contributions de chaque participant.

Le coût d'obtention d'un titre foncier au travers de l'immatriculation collective groupée est évalué entre 160 000 et 340 000 Ar. Entre octobre 2002 et juin 2005, la participation financière des 1118 participants aux opérations d'immatriculation groupée s'est élevée à 26 431 763 Ar, soit 23 642 Ar par participant[17], pour l'ensemble de la fédération nationale. Depuis 1998, FIFATA appuie ainsi l'obtention de **1450 dossiers en procédure d'immatriculation individuelle regroupée** pour **1118 bénéficiaires**, et plus **de 3900 dossiers sous forme de cadastre** pour environ **2800 bénéficiaires**[18].

Au niveau national, la réélection en 2008 du Président de FIFATA à la présidence de la SIF[19] montre l'implication de la fédération nationale dans le domaine du foncier. En 2010, le vice-président de FIFATA a été élu président de la SIF.

Le foncier est toujours au cœur de la réflexion et des discussions pendant les rencontres inter-fédérations organisées par FIFATA (4 réunions inter-fédérations chaque année). Les fédérations d'OP membres de FIFATA[20] ont décidé d'orienter les activités foncières vers **la sensibilisation, l'information et la formation des membres** sur le contexte foncier, notamment sur la Politique Nationale Foncière et les différentes procédures. Les fédérations du Vakinankaratra, du Menabe (guichet foncier d'Ankilizato, avec le soutien de VFTM et en étroite collaboration avec le FIDA) et de la Sofia ont appuyé la création de guichets fonciers. Ces fédérations régionales jouent également le rôle d'**intermédiaires** entre les demandeurs de titres et les services de l'administration concernés (services des domaines, services topographiques, sous-préfecture, services des eaux et forêts, de l'environnement…), tels des **« médiateurs fonciers ».**

En 2009, **la sensibilisation, l'information et les conseils juridiques** auprès des paysans autour de la sécurisation foncière se poursuivent. En 2010, **FIFATA a consacré une réunion inter-fédération au foncier**, notamment aux avancées réalisées par la fédération FIFATAM. En effet, comme rappelé en introduction**, la fédération FIFATAM est tête de réseau pour le service Foncier dans le cadre du « projet Services ».**

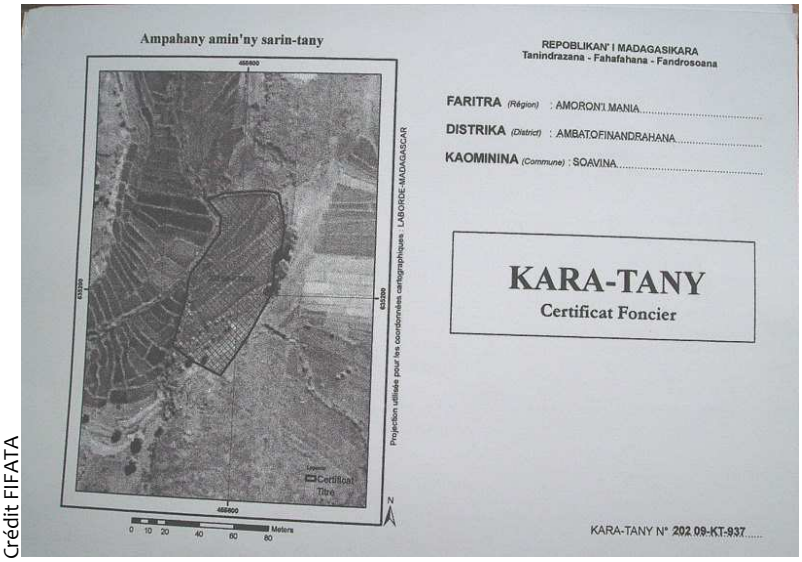
[17] Idem

[18] Idem

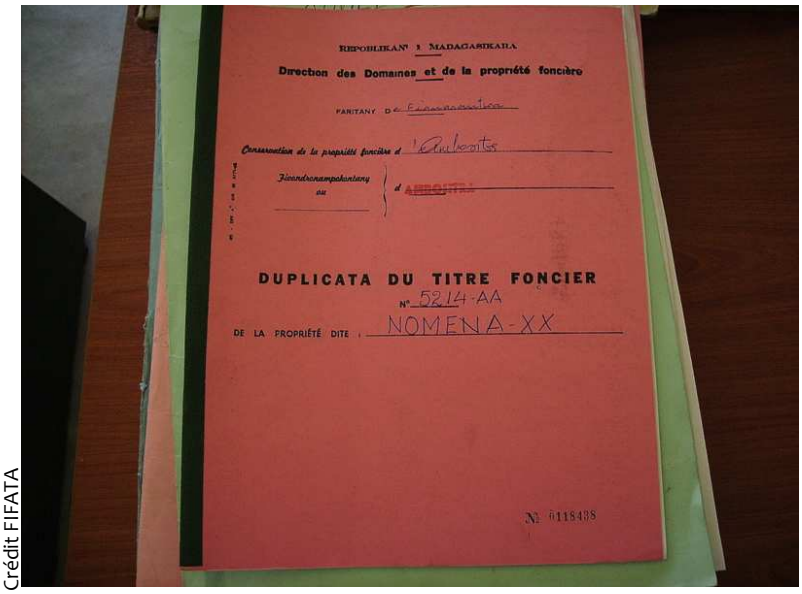
[19] FIFATA est membre de la SIF depuis sa création, en 2003.

[20] Voir Annexe 1

Partie 4 : Le service foncier de FIFATAM



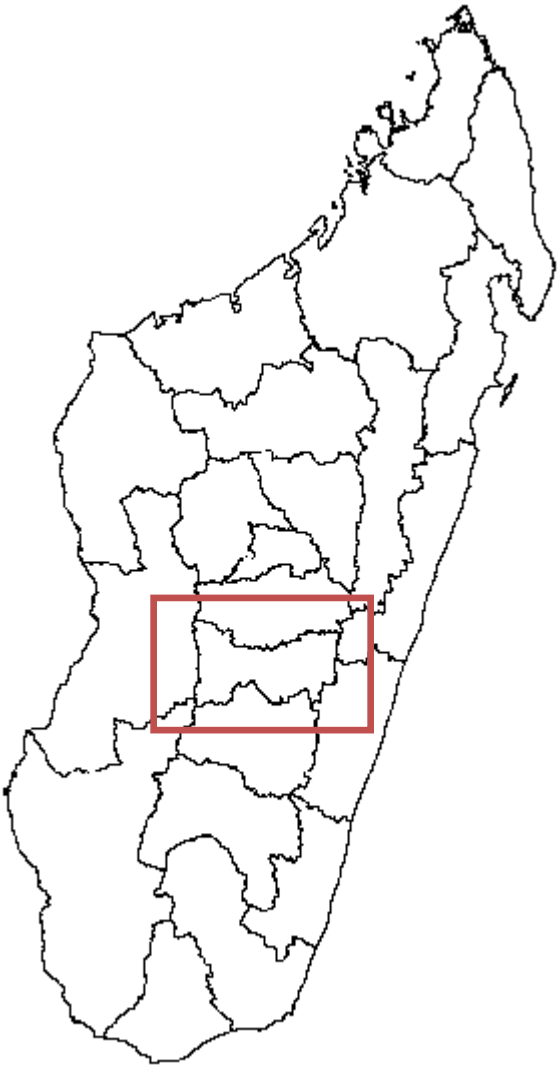
Crédit FIFATA



Crédit FIFATA

4.1. Présentation générale de la fédération

FIFATAM a été créée suite à l'initiative de paysans membres de la **CECAM** et de l'union de coopératives **FIKOTAM** afin de renforcer la formation technique (agriculture et élevage) des paysans de la région Amoron'i Mania et de résoudre le problème commun des paysans sur la sécurisation foncière. FIFATAM a ainsi pour mission d'accompagner la **professionnalisation** des paysans de la région. Son siège se trouve à **Ambositra**. La fédération est membre de **FIFATA.**



Carte 1 : Emplacement de la région Amoron'i Mania, région d'intervention de FIFATAM

En 2010, FIFATAM regroupait **215 organisations de producteurs (OP)**, soit **10 083 membres** (dont 7 794 hommes et 2 289 femmes).

FIFATAM rend différents types de services à ses membres.

Formation technique agricole
- Identification des besoins et études de faisabilité
- Formations théoriques
- Formations pratiques
- Suivi post-formation

Appui à l'immatriculation foncière
- Animation-formation pour inciter les paysans à immatriculer leurs terres
- Intermédiation entre les paysans et les services administratifs
- Suivi des dossiers auprès des services fonciers
- Plaidoyer auprès des autorités compétentes

Conseil juridique
- Information et sensibilisation sur les textes en vigueur concernant le foncier
- Conseil juridique sur des thèmes demandés par ses membres (ex : succession, mutation par vente)

Approvisionnement en intrants agricoles
- Accompagnement de FIKOTAM (union de coopératives d'approvisionnement)

Santé animale
- Vaccination
- Déparasitage

Appui à la commercialisation des produits des membres
- Structuration par ventes groupées (miel, porc, haricots, oranges)

Accompagnement des paysans à la recherche de financement
- Relais entre les paysans et les organismes de financement : IMF (CECAM, OTIV), FRDA, AROPA, SAHA, ADRA

Conseil agricole
- Riziculture, Pomme de terre

Information et communication
- Emissions radio
- Journaux (ITV, Soa Mandroso)
- SIEL (affichage hebdomadaire des prix des oranges, pommes de terre, oignons, tomates, carottes, haricots verts)

Schéma 1 : Les services rendus par FIFATAM à ses membres

4.2. Historique du service foncier de la fédération

Les premières activités de la fédération concernaient l'**animation** et la **formation** dans les communes où sont situées les OP membres de FIFATAM.

En 1999, la **Commune Rurale de Fenoarivo** (Fokontany d'Ambalamahatsara) a été choisie comme **commune pilote** dans le cadre du **projet RIPOSA** (Projet de Renforcement de l'Implication des Producteurs Organisés pour la Sécurité Alimentaire, cofinancé par l'UE et FERT). FIFATAM a traité 85 dossiers de demande d'immatriculation. Les paysans ne payaient que 50% des frais de procédure, le reste était supporté par le projet.
La fédération a alors identifié certains problèmes :

- **la lenteur administrative**, qui freine l'avancement des dossiers,
- **l'impossibilité pour les paysans de ne payer les frais de procédure qu'au moment de la récolte**.

Afin de solutionner ces problèmes, FIFATAM a pris l'initiative d'établir en 2003 un **contrat de collaboration**[21] avec les services techniques concernés (Topographiques et Domaines), du dépôt de la demande d'immatriculation jusqu'à l'obtention du titre foncier. **Ce contrat délimite les délais et les frais de procédure**. Il permet de **faciliter le dialogue entre FIFATAM et les services techniques** et d'**acquérir la confiance des paysans**.

En collaborant avec les services techniques et la Direction Régionale du Développement Rural (DRDR), la reconnaissance domaniale de ces 85 dossiers à Ambalamahatsara a été faite en janvier 2006.

FIFATAM a poursuivi son activité foncière dans le cadre du **projet AMF** (Projet d'Appui aux Mouvements Fédératifs, cofinancé par AGRITERRA et FERT) en **2003**. Contrairement au projet RIPOSA, les paysans supportent alors tous les frais directs de la procédure d'immatriculation. Le contrat de collaboration entre FIFATAM et les services techniques a là aussi facilité le travail des techniciens, notamment lors des animations : **les paysans sont informés dès le début de la somme à payer jusqu'à l'obtention du titre**. Dans la commune d'Abomdromisotra, 15 paysans ont décidé d'immatriculer leurs terres avec l'appui de la Fédération. Concernant le paiement des frais de la procédure d'immatriculation, les paysans pouvaient soit utiliser leurs **ressources propres**, soit souscrire un **crédit FIF** (Frais d'Immatriculation Foncière) à la CECAM. La reconnaissance et le bornage de ces terrains ont eu lieu en 2005.

Avec la mise en place de la réforme foncière, FIFATAM a poursuivi ses activités, qui sont détaillées dans la partie suivante[22].

[21] Voir Annexe 3

[22] Pour plus d'informations sur les dossiers fonciers traités par FIFATAM, voir Annexes 4 et 5.

4.3. Activités réalisées

4.3.1. Sensibilisation et conseil juridique

FIFATAM mène différentes actions de **sensibilisation** :

- auprès des organisations paysannes membres, sur les lois et les procédures portant sur le foncier ;
- auprès des **communes**, sur l'installation de **guichets fonciers** et la nécessité de ce service. Il y a **46** guichets fonciers dans la région Amoron'i Mania.
- auprès des paysans, sur la nécessité de sécuriser leurs droits sur leurs terres.

FIFATAM organise des **séances de conseil juridique** sur le foncier selon les spécificités de la zone d'intervention, en fonction des statuts des terrains concernés.

Crédit FIFATAM

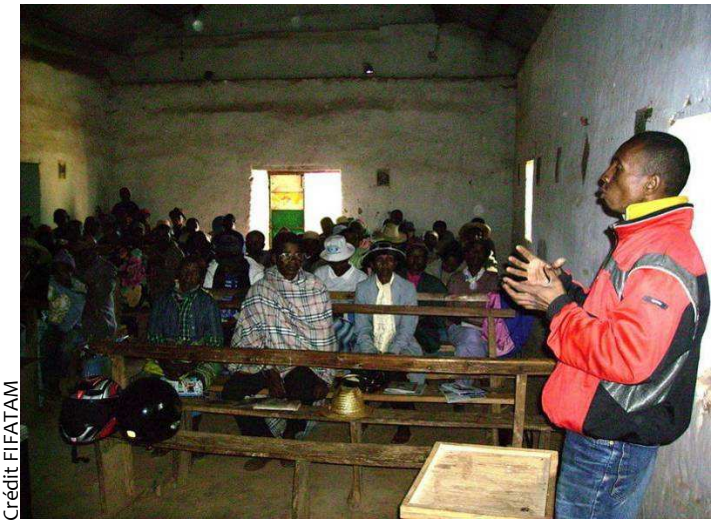
Photo 4 : Haingo, technicienne foncier de FIFATAM, en pleine séance de conseil juridique

Encadré 6 : Impact d'une action de sensibilisation

Dans une organisation paysanne membre de FIFATAM, des paysans cultivent des terres non immatriculées. Après la sensibilisation de FIFATAM, les paysans ont conscience qu'ils doivent immatriculer leurs terres. Ils peuvent alors faire une demande auprès de FIFATAM pour que la fédération les aide dans leur démarche d'immatriculation.

Pour les paysans intéressés par le service foncier, les techniciens de FIFATAM se rendent dans leur zone afin de récolter des **informations** concernant les **statuts juridiques** de leurs terrains (terrain cadastré/ immatriculé / non immatriculé). C'est en fonction de ces informations qu'est choisi le thème de la **séance de conseil juridique.** Il appartient ensuite aux paysans de choisir s'ils veulent confier leur demande d'immatriculation (titre ou certificat foncier) à FIFATAM.

L'objectif du service de conseil juridique fourni par FIFATAM est d'informer les paysans de leurs droits et devoirs sur les terres qu'ils occupent. Il vise non pas à trancher les litiges, mais à les prévenir. En effet, FIFATAM n'intervient pas directement dans les litiges impliquant ses membres. Elle explique aux paysans ce que la loi prévoit et ce qu'ils doivent faire par rapport à une situation donnée.



Crédit FIFATAM

Photo 5 : Alain, technicien de FIFATAM, animant une séance de conseil juridique

Enseignements

- Ne pas inciter les communes dont la majorité des terrains sont immatriculés ou cadastrés à mettre en place des guichets fonciers.
- Organiser des séances de sensibilisation portant sur la valeur juridique du certificat foncier, afin de rassurer les paysans sur la protection de leurs droits.
- Renforcer les actions de communication et de sensibilisation pour que les paysans n'aient plus peur de s'adresser aux services administratifs.

Encadré 7 : Les séances de conseil juridique de FIFATAM dans le district de Fandriana

Les séances de conseil juridique se font à la demande des organisations de producteurs membres. FIFATAM étudie d'abord le terrain concerné (est-il immatriculé ? certifié ?) afin de choisir le thème à traiter. La séance est publique, les techniciens de FIFATAM exposent et expliquent le thème choisi, puis les paysans posent des questions.

Le district de Fandriana compte un nombre important de membres de FIFATAM. A la demande des OP de la zone, FIFATAM a réalisé une étude de situation juridique des terrains concernés. Or, dans ce district, la majorité des terrains sont immatriculés ou cadastrés au nom de l'Etat ou de personnes privées. Les séances de conseil juridique ont donc porté sur les procédures d'immatriculation simple (transfert de l'Etat à la personne privée occupant le terrain) et de mutation.

En 2010, **880 personnes** ont bénéficié de ces séances de conseil juridique. Les thèmes traités sont:

- **Les procédures d'immatriculation foncière ;**
- **La demande de certificat foncier ;**
- **L'immatriculation immédiate ;**
- **La mutation par décès.**

Encadré 8 : Exemple de procédure appuyée par FIFATAM : la mutation par décès

Les héritiers doivent d'abord fournir **leurs actes de naissance** ainsi que **l'acte de décès** de la personne. Avec l'aide des techniciens de FIFATAM, ils établissent **un acte de notoriété**. Cet acte de notoriété identifie tous les héritiers et doit être validé par quatre témoins, garants de l'exactitude de l'identité des héritiers. Après l'obtention de cet acte de notoriété, les héritiers, accompagnés des techniciens de FIFATAM, se rendent au Service des Domaines pour demander **le certificat de situation juridique** qui permet de vérifier la véracité et l'exactitude du duplicata du titre foncier. Le certificat de situation juridique, l'acte de notoriété, le duplicata du titre foncier et l'acte de décès permettent aux héritiers de disposer du document nécessaire pour la mutation. Il faut alors payer **les droits de mutation** au Service des impôts. La quittance de paiement servira de justificatif pour les héritiers. La mutation (changement de nom sur le titre foncier) se fait au Service des domaines après paiement de droits fixes (droit de conservation et prix du duplicata) et de droits proportionnels (1% du montant que les héritiers ont payé au Service des Impôts).

4.3.2. Appui à l'immatriculation foncière

FIFATAM fournit un service d'**accompagnement** des paysans membres dans le montage de leur dossier de demande de titre ou de certificat foncier. Des techniciens de FIFATAM sont présents lors des différentes étapes (bornage, reconnaissance…).

Crédit FIFATAM

Photo 6 : Les techniciens de FIFATAM lors de la levée du plan topographique à Ambatomifanonga

Crédit FIFATAM

Photo 7 : Bornage à Ambatomifanonga

La fédération suit le dossier auprès des services administratifs (services techniques, commune). Au niveau du Service des Domaines d'Ambositra, **il n'y a que cinq techniciens pour trois districts** (Ambositra, Manandriana et Ambatofinandrahana), ce qui explique la lenteur du traitement des dossiers.

Crédit FIFATAM

Photo 8 : Le Service des Domaines d'Ambositra

- ***Accompagnement pour l'acquisition d'un certificat foncier***

FIFATAM accompagne la personne souhaitant faire l'acquisition d'un certificat foncier au guichet foncier communal pour en faire la demande et identifier son terrain sur le **PLOF.** Le technicien de FIFATAM aide au remplissage du **formulaire de demande** et vérifie le paiement **des droits de la demande**.

Après l'**affichage qui dure pendant quinze jours** afin d'informer le public, la **Commission de Reconnaissance Locale** se rend ensuite sur le terrain, assistée par les techniciens de FIFATAM, et un **procès-verbal** est signé. Après la délivrance du certificat foncier, FIFATAM le réceptionne et l'apporte au demandeur.

Crédit FIFATAM

Photo 9 : Haingo, technicienne de FIFATAM, remet à Mme Rasoanirina son certificat foncier

Encadré 9 : Témoignage de Mme Rasoanirina, habitante du Fokontany de Malakialina, Commune de Ihadilalana, Région Amoron'i Mania

Dans notre famille, nous sommes cinq enfants. Lors de la mise en place du guichet foncier dans notre commune, j'ai essayé de convaincre mes frères et sœurs de sécuriser les terrains dont nous avons hérités. Mais ils ne semblent pas encore prêts à le faire. J'ai alors décidé de sécuriser ma part et j'ai demandé conseil à FIFATAM pour que la fédération m'appuie dans les procédures à suivre. Après plusieurs mois, j'ai eu mon certificat foncier, remis par les techniciens de FIFATAM dans notre commune, à Ihadilanana. Je suis satisfaite parce que j'ai pu sécuriser mon terrain. J'espère que personne, même les membres de ma famille, ne peut retirer ce terrain à mes enfants car ils ont ce certificat comme preuve.

FIFATAM accompagne également les communes, en les aidant dans la **numérisation** des certificats. Les techniciens de FIFATAM se rendent eux-mêmes au CRIF (Centre de Ressources et d'Informations Foncières) pour numériser le certificat. La fédération a passé un **contrat** avec certaines communes concernant **l'édition de certificats** pour ses membres. **Les techniciens de FIFATAM numérisent eux-mêmes le certificat**, le transmettent au maire pour signature et le remettent aux bénéficiaires.

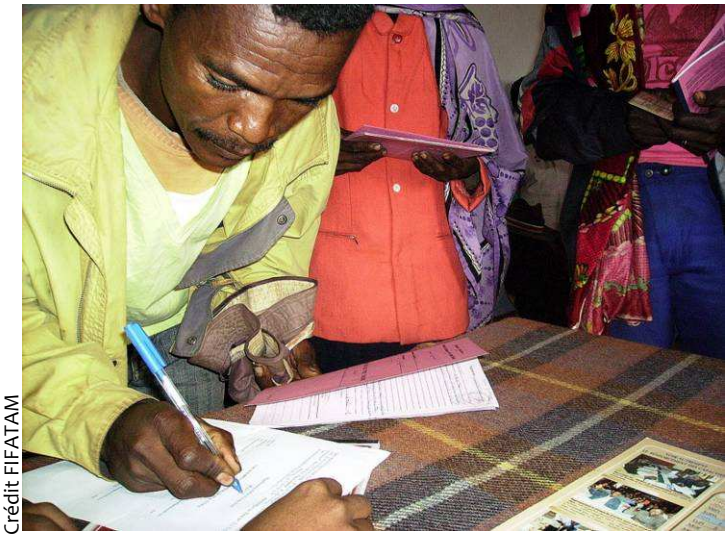
Le prix du certificat foncier est compris entre **20 000 et 80 000 Ar** (selon la superficie et le statut du terrain). Normalement, une procédure de certification dure **deux mois** mais les délais peuvent atteindre jusqu'à **un an et demi** depuis l'arrêt du programme MCA.

- ***Accompagnement pour l'acquisition d'un titre foncier***

FIFATAM accompagne un paysan membre dans la démarche de demande d'immatriculation d'un terrain, par la recherche d'informations sur le statut juridique du terrain auprès du Service Topographique. FIFATAM transmet ensuite au paysan les informations sur le choix de procédure d'immatriculation selon le statut du terrain :

- Si le terrain est immatriculé au nom de l'Etat, il faut suivre la procédure d'**immatriculation simple** (transfert de l'Etat à la personne privée occupant le terrain).
- Si le terrain est déjà immatriculé au nom d'une personne privée, il faut procéder à une **mutation** de l'ancien propriétaire vers les occupants actuels.
- S'il y a un contrat de vente entre l'acheteur potentiel et le propriétaire du titre foncier, il faut suivre la procédure de **mutation par vente**.

Il faut en théorie **six mois** pour obtenir un titre foncier. Il y a beaucoup d'étapes à franchir, et peu de personnel pour traiter les dossiers, ce qui rallonge les délais.



Crédit FIFATAM

Photo 10 : Remise des titres fonciers dans la commune d'Ihadilanana

Crédit FIFATAM

Photo 11 : Mr Zafimanantsoa venant de recevoir ses titres fonciers

Encadré 10 : Témoignage de Mr Rabenerika Zafimanantsoa, habitant du Fokontany d'Ambohitranakoa, Commune de Ihadilalana, Région Amoron'i Mania

J'ai décidé d'être membre de FIFATAM car la fédération nous permet d'obtenir des titres pour nos terrains. Dans ma famille, nous sommes neuf héritiers et nos parents nous ont laissés de vastes terrains. A un moment donné, des migrants sont venus dans notre fokontany et se sont installés sur nos terrains. Devant cette situation, nous avons voulu leur prouver que ces terrains nous appartiennent, mais nous n'avions aucun papier pouvant servir de preuve.

Nous avons donc décidé de sécuriser nos terrains. Après avoir demandé l'avis de nos voisins, nous avons choisi d'adhérer à FIFATAM. Le résultat est satisfaisant, nous avons eu nos titres avec un coût minimum grâce au suivi de FIFATAM. Aujourd'hui, nous n'avons plus peur et nous pouvons montrer aux migrants les titres de nos terrains.

Enseignements

- Bien expliquer aux paysans que l'argent récolté par FIFATAM sert à payer les frais de la procédure (+ les 10% dus pour le service de FIFATAM).
- Insister sur le fait que le rôle de FIFATAM n'est pas d'intervenir dans les conflits fonciers, mais plutôt de les prévenir en informant les paysans de leurs droits et devoirs sur les terres qu'ils occupent.
- Accorder une attention particulière au bornage des terrains après l'obtention de titres fonciers (cette étape est souvent la cause de litiges fonciers).

Grâce à ses actions, FIFATAM a permis l'obtention en 2009 de **55** titres et certificats fonciers (**16** en 2010 et **12** depuis le début de l'année 2011).

4.3.3. Lobbying

FIFATAM est l'un des membres fondateurs de la **SIF**. Elle fait partie du **Comité exécutif** (chaque membre de la SIF a un représentant au sein du Comité exécutif).

Dans le cadre de la SIF, FIFATAM a participé à l'élaboration de la **Lettre de Politique Foncière du 3 mai 2005**. Elle a par la suite organisé un atelier sur le foncier en 2008 dans la région Amoron'i Mania et a également contribué aux **enquêtes foncières** de la SIF en 2007 (*Besoins des usagers du foncier*), 2008, 2009 (*Répartition des services fonciers à Madagascar*) et 2010 (*Etude des guichets fonciers suite à la crise politique*). En 2011, l'enquête portera sur la surface exploitée par organisation membre de la SIF.

Au sein de la SIF, FIFATAM est membre du **Comité « Législation foncière »**, qui a en charge l'étude de la **pertinence** des lois par rapport aux besoins des populations, en milieu urbain et rural. La fédération a ainsi participé à la **réécriture de textes de lois** et a proposé de **nouveaux textes adaptés aux besoins des paysans**. Le Comité a aussi pour mission de défendre les intérêts des membres de la SIF.

Encadré 11 : Le rôle primordial du Comité Législation foncière de la SIF

Dans le village d'Ankorondrano (région Itasy), il y a un terrain colonial titré non revendiqué. Des paysans occupent et mettent en valeur ce terrain depuis des années mais n'en sont pas propriétaires, ce qui les place dans une situation précaire. En 2009, le Comité Législation foncière de la SIF, avec l'appui de SAHA, a fait un atelier dans la commune d'Analavory pour éclaircir la situation et faire connaître aux gens leurs droits et leurs devoirs par rapport à cette situation. Le Comité a également mené des actions de plaidoyer auprès des autorités compétentes.

Enseignements

- Développer la communication sur le service foncier fourni par FIFATAM.
- Continuer à être vigilant concernant les projets d'investissement étrangers (accaparement des terres) dans la région Amoron'i Mania.
- Assurer une coordination des activités.

A un niveau local, FIFATAM mène également des **actions de lobbying auprès des services techniques d'Ambositra**. Devant les différences des droits à payer selon les personnes, FIFATAM est intervenue auprès du Service des Domaines. Cette intervention a

abouti à l'élaboration du contrat de collaboration déjà évoqué.

4.4. Les stratégies de financement des paysans

FIFATAM apporte un appui technique et assure le suivi des dossiers auprès des services techniques et administratifs mais ne fournit aucune aide financière à ses membres. **Les paysans payent tous les frais directs liés à la procédure d'immatriculation**. La fédération collecte l'argent auprès des paysans, effectue les paiements auprès des services techniques et remet les justificatifs de paiement aux demandeurs.

L'Assemblée Générale de FIFATAM a défini le coût du service, qui représente **10% de la somme à payer auprès des services techniques**. Par exemple, pour une procédure de mutation par décès qui coûte 10 000 Ar, le paysan doit payer 1 000 Ar à FIFATAM.

Pour subvenir aux frais directs de procédure, les paysans mobilisent leurs **ressources propres** ou **souscrivent un crédit auprès d'une IMF**[23].

Lorsque ce sont les paysans eux-mêmes qui financent leur demande de titre ou de certificat (**apport direct**), ils ne peuvent souvent payer les frais de procédure que pendant **la période de récolte**.

Dans le cas d'une demande de titre foncier, où il y a 24 étapes, le demandeur doit payer des frais à chaque étape de la procédure. FIFATAM prévient les demandeurs à l'avance du coût pour chaque étape et attend que les sommes dues soient prêtes avant d'entamer la prochaine étape.

Certains paysans[24] ont souscrit des **crédits** auprès de la **CECAM**, notamment le crédit **FIF**[25] **(Frais d'Immatriculation Foncière)**. FIFATAM accompagne les paysans lorsqu'ils vont demander un crédit à la CECAM. **Mais le contrat de prêt ne se fait qu'entre le paysan et la CECAM, notamment le remboursement.** FIFATAM se rend également avec le paysan à la CECAM lors du déblocage de chaque tranche du crédit. Lorsque le crédit est débloqué, les paysans le versent directement à FIFATAM pour payer les frais de procédure.

[23] Voir l'exemple de la commune d'Ambondromisotra en Annexe 7

[24] Voir Annexe 6

[25] FIFATAM a d'ailleurs participé à la mise en place de cette ligne de crédit. En effet, les paysans membres de la fédération se plaignaient de ne pas pouvoir souscrire de prêts pour financer l'immatriculation de leurs terrains. FIFATAM a relayé cette demande auprès de la CECAM et a mené des actions de lobbying, ce qui a permis l'ouverture de cette ligne de crédit spécifique.

Conclusion

La réforme foncière initiée en 2005 à Madagascar marque un véritable **tournant** dans la gestion des terres du pays. La terre n'est plus présumée appartenir à l'Etat, et des centaines de paysans ont désormais accès à la procédure de **certification foncière**, moins longue et plus accessible que l'acquisition de titres fonciers. Les **collectivités locales décentralisées** (**communes)** se sont vues accorder de véritables **pouvoirs** dans la délivrance des certificats.

Mais la **crise politique** ainsi que **l'arrêt du projet MCA**, principal bailleur de fonds de la réforme, en juillet 2009, ont perturbé le bon déroulement de la réforme. Des guichets fonciers ont dû arrêter leur fonctionnement par **manque de moyens et de personnel compétent**. Quelques communes ont réussi à s'organiser afin de maintenir **un service foncier de proximité**. La solution la plus adéquate semble être la mise en place d'une **fiscalité locale**, qui permettrait de **pérenniser** le fonctionnement des guichets fonciers et leur donnerait une **autonomie financière**. Mais il reste encore à organiser des vastes campagnes d'**information** et de **sensibilisation** auprès des populations pour que celles-ci comprennent l'importance et l'enjeu d'une telle fiscalité.

Dans ce contexte, la fédération **FIFATAM** joue un rôle crucial auprès des paysans de la région Amoron'i Mania. En tant qu'**interface** entre les paysans et les services techniques, elle permet de **faciliter le dialogue** entre les deux parties. Egalement, son **accompagnement** des paysans dans leur démarche d'immatriculation et/ou de certification foncière, et son **suivi des dossiers** permettent d'accélérer nettement la procédure et de se positionner comme un acteur incontournable du foncier en Amoron'i Mania. Enfin, au niveau national, FIFATAM relaie les **attentes** et les **besoins** des paysans dans le cadre de la **SIF**, qui mène des actions de **plaidoyer** et de **lobbying** auprès du ministère.

Aujourd'hui, la priorité affichée du **PNF** n'est pas d'installer à tout va des guichets fonciers sur l'ensemble du territoire malgache, mais plutôt de faire une « **pause** » dans la réforme foncière afin de **capitaliser les acquis**. Cette **réflexion** est en effet **nécessaire** et permettra de faire évoluer la réforme dans la bonne direction.

Le travail de capitalisation sur les actions de FIFATAM dans le domaine du foncier est ainsi en parfaite synergie avec la stratégie nationale. Elle a permis de faire ressortir l'importance des actions de la fédération pour les paysans, ainsi que les principaux problèmes rencontrés par la réforme. La priorité actuelle est donc de se concentrer sur ces problèmes et d'engager une véritable réflexion intégrant les différents acteurs concernés (Ministères, Services techniques, ONG, Fédérations d'OP, Paysans…) afin d'atteindre l'objectif d'une **sécurisation foncière optimale** à Madagascar.

Crédit ADRA

Bibliographie

Articles scientifiques

CIRAD, *Après Daewoo ? Etat des lieux et perspectives des appropriations foncières à grande échelle à Madagascar*, Juin 2010
FRASLIN Jean-Hervé, *Quel avenir pour les paysans de Madagascar ?*, 2002
JENN-TREYER Olivier et POUZOULLIC Joseph, *Organisations paysannes et sécurisation foncière, quelle rationalité ?*, 2006
KANDINE Adam, *Gestion décentralisée ou locale du foncier ? Le cas du Niger*, Octobre 2010
ROCHEGUDE Alain et PLANCON Caroline, *Décentralisation, foncier et acteurs locaux, Fiche-pays Madagascar*, Mars 2000
TEYSSIER André, RAHARISON Henri et RAVELOMANANTSOA Zo, *La réforme foncière de Madagascar ou le pari de la compétence locale*, Bulletin FAO, 2007
TEYSSIER André, RANAIVOARISON Rija et RAVELOMANANTSOA Zo, *L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy*, Octobre 2007
TEYSSIER André, RAMAROJOHN Landry Ramarojohn et ANDRIANIRINA RATSIALONANA Rivo, *Tentatives d'appropriation à grande échelle face à une nouvelle politique foncière : Daewoo, Varun et les autres…*, Septembre 2009
TEYSSIER André, RAMAROJOHN Landry Ramarojohn et ANDRIANIRINA RATSIALONANA Rivo, *Des terres pour l'agro-industrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache*, Echogéo, n°11, Décembre 2009 – Février 2010
TEYSSIER André, *Décentraliser la gestion foncière ? L'expérience de Madagascar*, Perspective Foncier, CIRAD, n°4, Juin 2010
THALGOTT Eric, *La réforme foncière à Madagascar*, Mai 2009

Etudes

Conseil Supérieur du Notariat, Association du notariat francophone, Ordre des géomètres-experts et Unión Internacional del notariado latino, *Mission d'audit du foncier à Madagascar*, 17-21 Mai 2010

Ouvrages

Sous la direction de BLANC-PAMARD Chantal et CAMBREZY Luc, *Terre, terroir et territoire : les tensions foncières*, ORSTOM Editions, 1995

Textes législatifs

Ordonnance n°60-146 du 03 Octobre 1960 relative au régime foncier
Lettre de Politique Foncière, version validée par le Conseil de Gouvernement du 3 Mai 2005
Loi 2005-019 du 17 Octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres
Loi n°2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée

Décret n°2007-1109 du 18 Décembre 2007 portant application de la loi n°2006-031
Loi n°2007-036 du 14 Janvier 2008 sur les Investissements à Madagascar

Documents ministériels

Direction des Domaines et des Services Fonciers, Présentation du PNF, 14 Avril 2005
FIDA, MAEP et Coopération franco-malgache, *Atelier de programmation du PNF*, 21-22 Juin 2005
MAEP, *Programme National Foncier*, Juin 2003
MAEP et PNF, *Contribution à l'élaboration d'une politique publique de sécurisation des droits sur le sol*, Propos d'étape n°1, Période Mars/Juin 2004
MAEP, *Dossier de travail, Atelier n°1, Unité Technique de Préparation (UTP) du PNF*, 10 Novembre 2004
MAEP et PNF, *Procédures de gestion foncière décentralisée et organisation des guichets fonciers*, Note méthodologique, Décembre 2004
MAEP, *Atelier UTP du PNF*, 14 Décembre 2004
MAEP et PNF, *Diversité des modes opératoires des guichets fonciers communaux*, 5 Octobre 2005
MAEP, *Document méthodologique n°1 : la feuille de route, Déroulement étape par étape de l'implantation d'un dispositif de gestion foncière décentralisée*, 25 Janvier 2006
MAEP, *Document méthodologique n°2 : reconnaissance et certification locales des droits sur le sol*, 25 Janvier 2006
MAEP, *Document méthodologique n°3 : le Plan Local d'Occupation Foncière Méthode d'élaboration et d'actualisation du PLOF*, 25 Janvier 2006
MAEP, PNF et MCA, *Bilan à 1 an de la Réforme Foncière et Présentation du Manuel d'opération*, 9 Février 2006
MAEP, *Schéma Directeur de restructuration et de modernisation des Services Fonciers*, 1er février 2007
MAEP, *Guide méthodologique de la Gestion Foncière Décentralisée*, Février 2007
PNF, *Rapport d'activités 2006*, Février 2007
PNF, *Rapport administratif et financier 2006*, Février 2007
PNF, *Programme de travail annuel 2007*, Février 2007
PNF, *Vaofy : Vina sy Asa momba ny Fitantanana Ifotony ny fananan-tanY (vision et activités pour la gestion foncière)*, 2009
TEYSSIER André et RAVELOSON Clarisse, *Suivi du diagnostic dans le Menabe (FIDA), informations pour le montage de guichets fonciers décentralisés dans le Menabe et à Mandoto*, Aide mémoire n°1, Mission du 18 au 22 Octobre 2004

Documents des fédérations

FIFATA, Document de synthèse des ateliers régionaux sur le foncier, Juin 2003
FIFATA, *Sécurisation foncière et développement rural : rencontres entre agriculteurs et institutions, Accès à la propriété foncière et la sécurité cadastrale à Madagascar*, 28-29 Juillet 2003
FIFATA, *Rapport d'activités 2008,* 2008
FIFATA, *Rapport d'activités 2009,* 2009
FIFATA, *Rapport d'activités 2010,* 2010
FIFATAM, *Historique de l'activité foncière de FIFATAM*, 11 Juillet 2010
FIFATAM, *Données sur les dossiers fonciers dans les communes d'Ambalamahatsara, Ambatomarina, Ambondromisotra, Antsoamaina, Malakialina, Soanierana et Ihadilanana*, Février 2011
SIF, *Rapport de synthèse de la porte ouverte sur le foncier*, 15-17 Septembre 2004
SIF, *Rapport d'activité annuelle 2008*, 2008

Documents d'institutions internationales

AD2M, *Revue intermédiaire de projet*, 13 Août-3 Septembre 2009
CAPFIDA, *La prévention des conflits fonciers à Madagascar – AD2M*, 2008
CAPFIDA, *La sécurisation foncière dans la région d'Analanjirofo – PPRR*, 2008
FAO, *De l'accaparement des terres à la stratégie du gagnant-gagnant*, Perspectives Economiques et Sociales, Juin 2009
Intercooperation, *SAHA Case Study*, 2004
PROUIN Laure (CAPFIDA), *L'Administration Foncière de Proximité : Cas du Guichet Foncier de la commune d'Ankilizato*, Août 2008

Articles de journaux

Courrier International, *Les méthodes de l'Indien Varun à Madagascar*, 28 Octobre 2009
Grain de sel, Le foncier, un enjeu crucial aux multiples dimensions, n°36, Septembre- Novembre 2006
Ireo Tantsaha Vaovao n°186, Mai 2010
La Gazette de la Grande Ile, *Projet Daewoo : les raisons de l'abandon sont multiples*, 6 Octobre 2010
Les Nouvelles, *Programme national foncier : pourquoi pas une gestion foncière décentralisée ?*, Jeudi 15 Juillet 2004
L'express de Madagascar, *Questions à Henri RAHARISON : « Le schéma domanial est trop centralisé »*, 14 Décembre 2004

Articles divers

Collectif Tany, *Le projet de Constitution favorisera l'accaparement des terres par les étrangers*, 12 Novembre 2010

International Land Coalition, *Gestion de l'environnement : prise en compte du foncier dans la lutte contre la pauvreté*, Jeudi 23 Octobre 2003

International Land Coalition, *Renforcement de l'implication des Paysans dans la Gestion des Ressources Agricoles Fondamentales*, Février 2004

PELERIN Emilie et RAMBOARISON Rivo, *Expérience récente de Madagascar et du Programme National Foncier*, International Land Coalition, Février 2006

Réseau du Système des Nations Unies sur le développement rural et la sécurité alimentaire, *La Coalition internationale pour l'accès à la terre : un nouveau nom pour la Coalition populaire pour éradiquer la faim et la pauvreté*, Avril 2003

Sites internet

Coopération Suisse: www.intercooperation-mg.org

International Land Coalition: www.landcoalition.org

Portail Foncier et Développement : www.foncier-developpement.org

Programme National Foncier: www.foncier.gov.mg

Projet AD2M : http://www.ad2m.mg

Projet INTERREG SFAT (Mise en place d'un pôle de compétences à vocation régionale en Sécurisation Foncière et Aménagement du Territoires) : www.interreg-sfat.org

Solidarité des Intervenants sur le Foncier: www.sif-mada.com

Entretiens

Entretien avec Rija Ranaivoarisoa, Coordinateur du Programme National Foncier, 25 Janvier 2011

Entretien avec Laurence Bakolinirina, Assistante Coordinatrice de la Solidarité des Intervenants sur le Foncier, 25 Janvier 2011

Entretien avec Haja Andrianavalona, Chargé de programme Foncier et Aménagement du territoire HARDI, 25 Janvier 2011

Entretien avec Haingo Rakotondratsima, Chargé des opérations FIDA à Madagascar, 25 Janvier 2011

Entretien avec Petera Ratolorantsoa, Directeur des Domaines et des Services Fonciers, 26 Janvier 2011

Entretien avec Léon Randriamahafaly, Directeur de la Réforme et de la Gestion Foncière Décentralisée, 26 Janvier 2011

Entretien avec Daniel Anaclet, Directeur Exécutif Adjoint du Conseil de Développement d'Andohatapenaka (CDA), 27 Janvier 2011

Entretien avec Yolande Razafindrakoto, Directrice exécutive de l'ONG EFA, 28 Janvier 2011

Entretien avec Philippe Dromard, Section Développement rural de la Délégation de l'Union Européenne à Madagascar, 31 Janvier 2011

Entretien avec un Agent du Guichet Foncier de Soavina, 14 Février 2011

Entretien avec Haingo Raharimanana, Responsable Foncier de FIFATAM, 15 Février 2011
Entretien avec le Service des Domaines d'Ambositra, 15 Février 2011
Entretien avec les bénéficiaires du service foncier de FIFATAM dans la commune d'Ihadilanana, 16 Février 2011
Entretien avec le Service Topographique d'Ambositra, 17 Février 2011

Table des annexes

Annexe 1 : FIFATA et ses huit OPR 46

Annexe 2 : Les membres de la SIF 47

Annexe 3 : Contrat entre FIFATAM et les services techniques 48

Annexe 4 : Les dossiers d'immatriculation foncière en cours en Février 2010 et gérés par FIFATAM 49

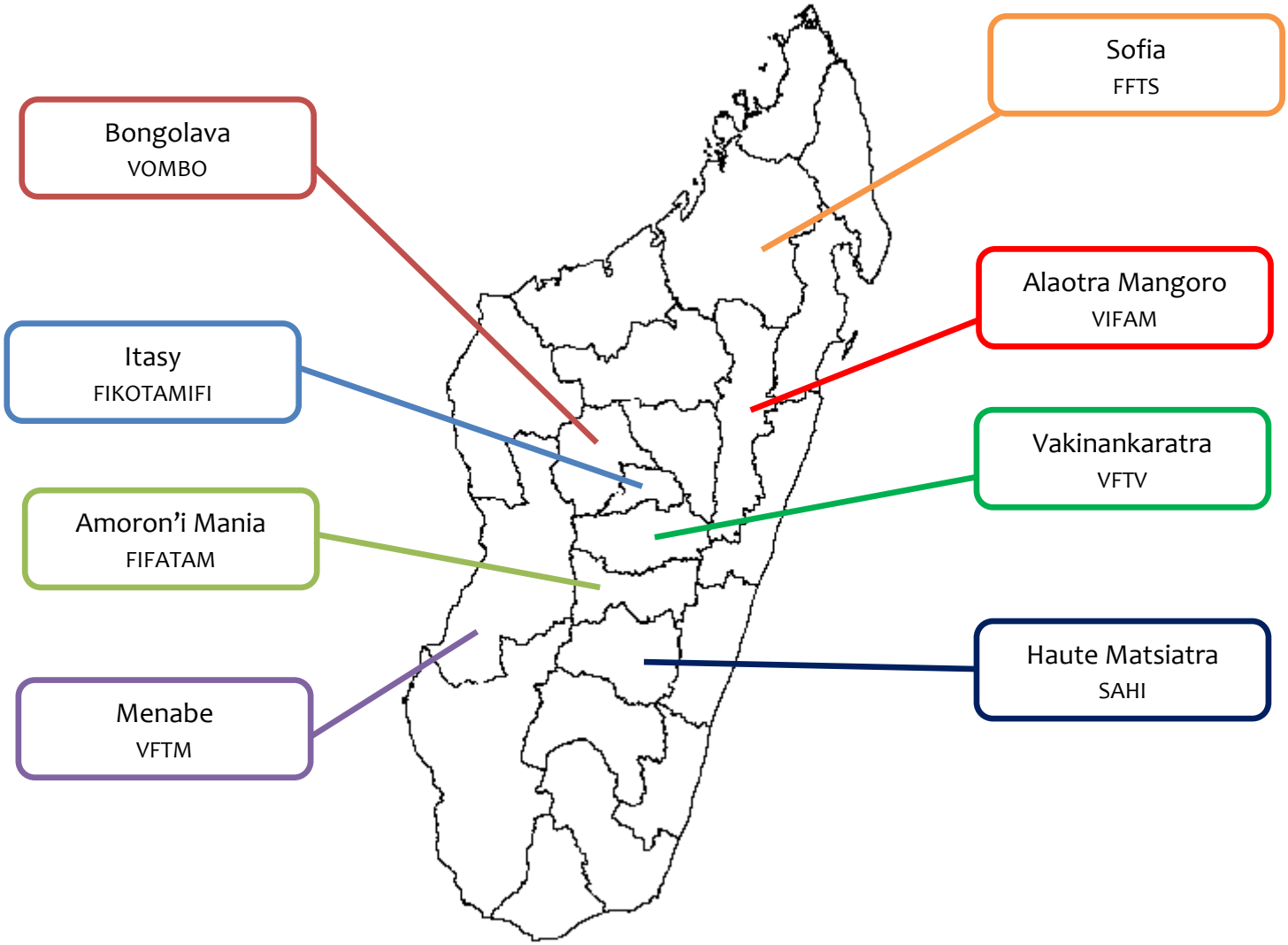
Annexe 5 : Les dossiers de certificat foncier en cours et gérés par FIFATAM 51

Annexe 6 : Les stratégies de financement des paysans dans la commune d'Ambondromisotra (région Amoron'i Mania) 52

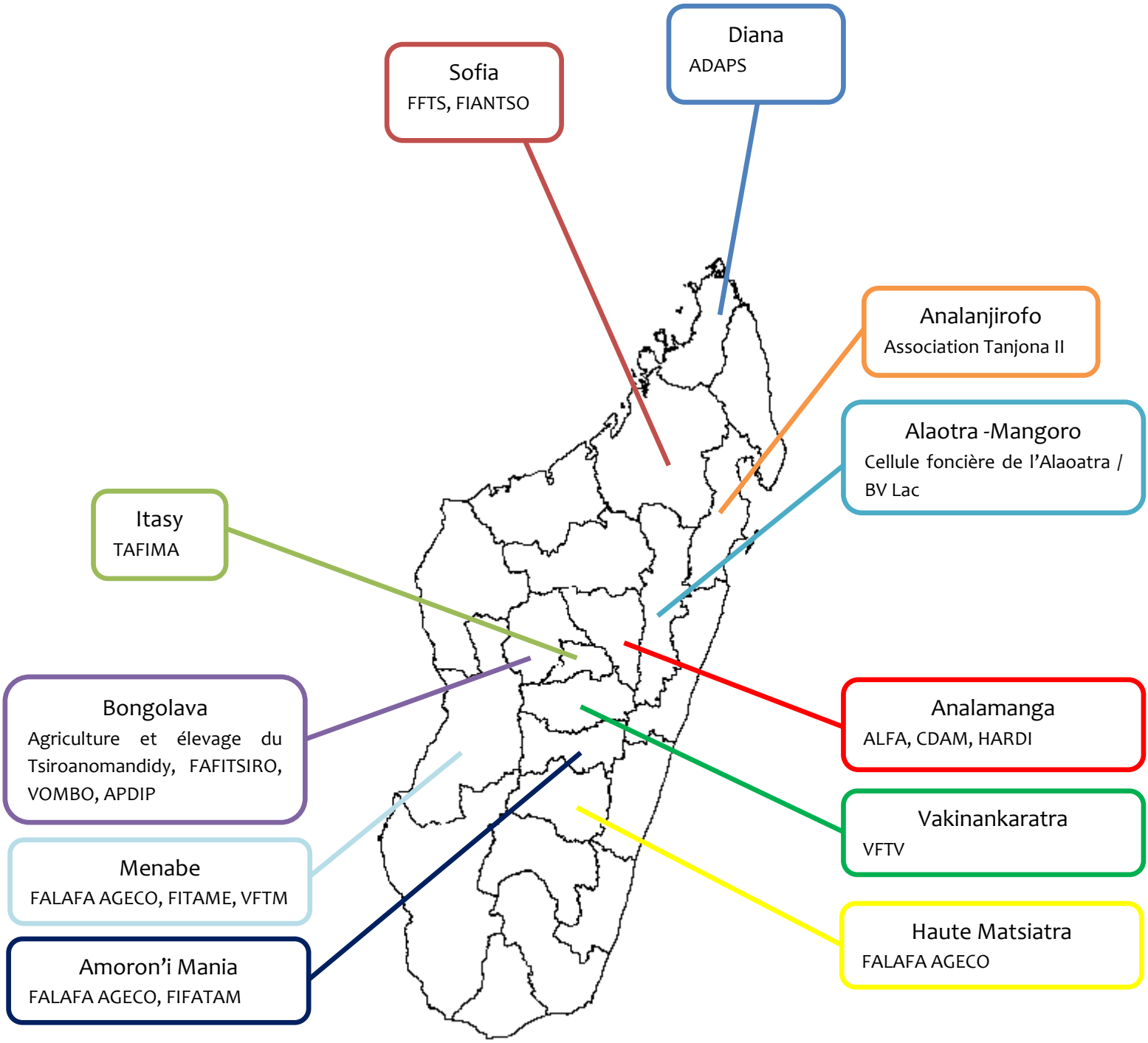
Annexe 7 : Les textes juridiques relatifs au foncier 54

Annexe 1 : FIFATA et ses huit OPR

Huit Organisations Paysannes Régionales (OPR) membres de FIFATA sont impliquées dans le Projet Services : cinq fédérations régionales (FIFATAM, VOMBO, VFTM, FFTS, VFTV), deux fédérations sous-régionales (VIFAM, SAHI) et une Union de coopératives (FIKOTAMIFI).



Annexe 2 : Les membres de la SIF



Organisations d'envergure nationale
CPM, FIFATA, FEKRITAMA, FNJA, FVTM, SOA

Annexe 3 : Contrat entre FIFATAM et les services techniques

Etapes	Services concernés	Coût par dossier (Ar)		Total coût par dossier (Ar)	Pièces à constituer	Observations	Durée
1 - Etablissement plan croquis	Opérateur topographe	Droit fixe	6000	48 832	Plan	Plan signé par opérateur et demandeur	1 jour pour 5 dossiers
		Emolument	15 500				
		Droit gradué	6 000				
		Appartenance	3 400				
		Développement plan	3 400				
		Vacation au bureau	300				
		Consistance	3 000				
		Reproduction	6 120				
		Rémunération	5 112				
2 - Dépôt du dossier	Service des Domaines	8000		8000	3 chemises à dossier		
					5 certificats d'affichage		
					Avis d'affichage		
					Cautionnement		
					Quittance		
3 - Premier repérage	Service Topographique	Budget général	1000	2000			2 jours
		Emolument	1000				
4 - Affichage	Commune	5000		5000			15 jours
5 - Reconnaissance domaniale et constatation de la mise en valeur	CDI	14000		14000	Procès Verbal		1 jour au moins pour 5 dossiers
6 - Recueil d'oppositions	Commune						30 jours
7 - Transmission des dossiers aux différents services techniques					Responsable: FIFATAM		2 semaines
8 - Second repérage et calcul de la superficie attribuable	Service Topographique	2000		2000	5000 s'il y a rectification ou duplication		1 à 2 jours
9 - Constitution de la provision domaniale	Service des Domaines	Prix du terrain		26460		Titre déclaratif pour terrain	
		2 photos bleues	60				

Etapes	Services concernés	Coût par dossier (Ar)		Total coût par dossier (Ar)	Pièces à constituer	Observations	Durée
		Droit d'enregistrement	2200			de moins de 5 ha	
		Frais d'immatriculation	16000				
		Droit proportionnel	2000				
		Prix duplicata	1200				
		Frais de participation	5000				
10 - Signature du projet de titre par l'attributaire	FIFATAM					Approbation	
11 - Inscription du dossier à la conservation foncière	Service des Domaines						
12 - Reproduction plan, repérage définitif	Service Topographique	8000		8000			
13 - Opération de bornage	Service Topographique	Droit de conservation	24600	76300			
		Préparation					
		Indemnités (4 agents)	12000				
		Reproduction	2400				
		Calque	2100				
		Après terrain					
		Calque plastique	24000				
		Achat 4 plans	6400				
		Frais d'envoi	4800				
14 - VISA		Frais de vérification	12000	12000			
15 - Fixation limite et contenance	Service des Domaines	5000		5000			
16 - Délivrance du titre définitif	Service des Domaines						
			Total	207 592			

Annexe 4 : Les dossiers d'immatriculation foncière en cours en Février 2010 et gérés par FIFATAM

Les coûts indiqués ne mentionnent pas la somme que doit payer le paysan à FIFATAM.

Lieu	Nombre de dossiers	Etat d'avancement			Coût (en Ar)	Taille moyenne des parcelles
Commune d'**Ambalamahatsara**	85	38 ont déjà payé les droits de reconnaissance.			6 000	
Commune d'**Antsoamaina**	9	En attente de l'approbation des services fonciers. Novembre 2006 : 1er versement à FIFATAM de 50 000 Ar				
		Janvier 2007 : Dépôt des demandes			8 000	
		Mai 2008 : Affichage			5 000	
		Avril 2010 : Reconnaissance et bornage			80 000	
Commune d'**Ihadilanana**	9	En attente de délivrance.				
Commune de **Soanierana**	17	2006 : Plan croquis			8 000	
		2007 : droit d'affichage et reconnaissance			11 000	
		2010 : paiement des droits de bornage et attente de la date de bornage			65 000	
Commune d'**Ambondromisotra**	15	10 dossiers ont été reconnus et bornés	5 dossiers sont arrivés au Service des Domaines d'Ambositra	6 sont en attente du prix du terrain, **1 titre a été délivré**		1ha 23a 56ca, soit 12 356 m²
			2 dossiers sont à la circonscription domaniale			
			3 dossiers sont encore au MATD			
		5 dossiers concernent des AMVR et sont donc intraitables				
Commune d'**Ambatomarina**	21 (Immatriculation immédiate)	**16 titres ont été délivrés.** 3 titres sont en attente de délivrance. 1 dossier a été annulé car le terrain était déjà titré. 1 dossier est en attente de complément de droit (la personne n'a payé que 10 000 Ar).			30 000	
Total du nombre de dossiers	**156**					

Annexe 5 : Les dossiers de certificat foncier en cours et gérés par FIFATAM

Lieu	Nombre de dossiers	Etat d'avancement	Coût (en Ar)	
Commune d'**Ambatomarina** (district de Manandriana)	22	Les dossiers étaient en cours de traitement jusqu'à ce que le bureau de la commune soit incendié en Mai 2009 et que tous ces dossiers soient brûlés.		
Commune d'**Ihadilanana** (district d'Ambositra)	10	5 certificats fonciers ont été obtenus.	Dépôt de la demande	2 000
			Droit de reconnaissance	9 000
			Certificat	6 000
			Total	17 000

Annexe 6 : Les stratégies de financement des paysans dans la commune d'Ambondromisotra (région Amoron'i Mania)

Dans la commune d'Ambondromisotra, sur 10 demandeurs de titre foncier, 50% ont souscrit un prêt à la CECAM (crédit FIF) et 50% ont financé la demande par apport direct. Au total, la procédure d'immatriculation foncière leur aura coûté plus de 200 000 Ar. Le tableau ci-dessous détaille les différentes étapes ainsi que leur coût.

Etape	Prix (en Ar)
1er versement	
1. Lever plan	48 832
2. Cautionnement	200
3. Timbre fiscal	400
4. Papier chemise	600
5. Certificat de situation juridique	1 400
6. 1er repérage	2 000
Total 1	**53 432**
2ème versement	
7. Reconnaissance	14 000
8. 2nd repérage	2 000
9. Provision domaniale	26 460
10. Repérage définitif	8 000
11. Bornage	76 200
Total 2	**126 660**
3ème versement	
12. Duplicata et original titre	20 000
Total 3	**20 000**
TOTAL	**200 092**

Tableau 2 : Etapes et coûts de l'immatriculation foncière à Ambondromisotra

Les versements des paysans ayant souscrit un crédit à la CECAM et ceux finançant la procédure sur leurs fonds propres sont sensiblement identiques.

En Ar	Crédit CECAM	Apport direct
1er versement	58 832	60 000
Total caisse 1 (après le 1er repérage)	5 400	6 568
2ème versement	121 000	120 000
Total caisse 2 (après le bornage)	- 260	- 92
3ème versement	20 168	20 000
Total caisse 3 (après le duplicata et original titre)	- 92	- 92

Tableau 3 : Décompte des versements des bénéficiaires ayant souscrit un prêt CECAM / apport personnel

Dans cette zone, il y avait aussi 5 dossiers dont les terrains étaient situés dans des AMVR. 3 bénéficiaires avaient souscrit un prêt CECAM et 2 ont apporté l'argent de leurs fonds personnels. La procédure s'est arrêtée après la reconnaissance. L'argent que ces personnes ont payé à FIFATAM leur a été retourné.

Annexe 7 : Les textes juridiques relatifs au foncier

➢ Textes issus de la réforme foncière de 2005

- ***Loi n°2003-29 (modifiant l'ordonnance n°60-146) du 27 Août 2003 :*** Elle pose les bases d'une véritable révolution foncière dans laquelle la présomption de domanialité et le droit de propriété à base de titre foncier s'effacent en partie pour laisser une place juridiquement établie à la reconnaissance des droits revendiqués par les usagers, autrement dit au remplacement de la présomption de domanialité par la présomption de propriété foncière.
- ***Loi 2005-19 du 17 Octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres :*** Le texte présente les grands statuts possibles pour les terres, publiques comme privées et montre les articulations possibles entre ces divers statuts. L'Etat ne peut plus disposer dans son domaine privé que des terrains titrés à son nom, auxquels il faut ajouter les terrains « vacants et sans maître », c'est-à-dire sur lesquels aucun droit ne peut être revendiqué par une personne privée. La loi reconnaît l'existence, à côté de la propriété foncière privée titrée, de la propriété foncière privée non titrée, fondée sur la reconnaissance par une gestion foncière décentralisée, de droits établis selon les règles et pratiques localement reconnues.
- ***Loi n°2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée (décret d'application n°2007 – 1109) :*** L'usager a le choix pour la sécurisation de son droit de propriété entre la procédure fondée sur l'immatriculation (titre foncier) et celle de la certification (certificat foncier établi par un service communal).
- ***Loi 2008-013 du 23 Juillet 2008 sur le domaine public (décret d'application n°2008 – 1141) :*** La loi de 2005 a permis de lancer un vaste chantier de rénovation de l'ensemble des textes domaniaux et fonciers. Le domaine public est l'un des grands statuts qui devait donc être revu.
- ***Loi 2008-014 du 23 Juillet 2008 sur le domaine privé de l'Etat, des Collectivités décentralisées et des personnes morales de Droit public (pas de décret d'application) :*** Elle fixe les adaptations nécessaires du régime du domaine privé pour tenir compte des dispositions de la loi n°2005-019.
- **Loi en train d'être rédigée et approuvée : Loi fixant le régime juridique de la propriété privée titrée**
- **Loi à préparer : Loi fixant les statuts domaniaux et fonciers particuliers**

➢ Textes antérieurs demeurant applicables

- ✓ **Concernant la gestion des domaines de l'Etat**

- ***Ordonnance n°62-064 du 27 Septembre 1962 relative au bail emphytéotique :*** Le bail emphytéotique[26] est consenti pour une durée supérieure à dix-huit ans ne devant pas excéder quatre-vingt-dix-neuf ans. Le bail emphytéotique est l'instrument proposé aux investisseurs de nationalité étrangère comme le moyen d'accéder à la possession de la terre pour une période suffisamment longue, faute de pouvoir accéder à la propriété foncière

✓ **Concernant la limitation du droit de propriété**

- ***Ordonnance n°62-023 du 19 Septembre 1962 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition à l'amiable de propriétés immobilières par l'Etat ou les collectivités publiques secondaires et aux plus-values foncières :*** Elle fixe les conditions d'expropriation pour cause d'utilité publique ou d'acquisition amiable de propriétés immobilières par l'Etat ou les collectivités publiques secondaires, ainsi que les conditions de récupération des plus-values acquises par les immeubles urbains ou ruraux à la suite de tous travaux d'aménagement ou d'équipement exécutés par la puissance publique ou avec son concours.
- ***Ordonnance n° 66-025 du 19 décembre 1966, tendant à assurer la mise en culture des terres à vocation agricole ;***
- ***Ordonnance n°74-021 du 20 Juin 1974 sanctionnant l'abus de droit de propriété et transférant à l'Etat des propriétés non exploitées :*** La procédure devrait être ajustée pour les terrains sans titres qui ne sont plus soumis à une présomption de domanialité.

✓ **Concernant la réforme agraire et l'aménagement foncier**

- ***Ordonnance n°74-022 du 20 Juin 1974 définissant les orientations du régime foncier et définissant les conditions générales d'exécution des travaux d'aménagement foncier en milieu rural :*** Un certain nombre de dispositions concernent directement l'application de la nouvelle législation domaniale et foncière (restructuration foncière des terres domaniales, des terres privées exploitées par l'intermédiaire de métayers, des terres privées laissées en friche, des terres privées insuffisamment exploitées).

➢ Autres textes

- ***Loi modifiée n°93-005 du 26 Janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation***
- ***Loi n°96-025 du 30 Septembre 1996 relation à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (loi GELOSE)***
- ***Loi n°2001-05 portant code de gestion des aires protégées***
- ***Loi n°2007-036 du 14 Janvier 2008 sur les investissements à Madagascar :*** Elle fournit le cadre légal à une politique de développement basée sur l'ouverture

[26] Le bail emphytéotique est un bail immobilier de très longue durée, qui donne au preneur un droit réel sur la chose donnée à bail, à charge pour lui d'améliorer le fonds en échange d'un loyer modique, les améliorations bénéficiant au bailleur en fin de bail.

aux capitaux étrangers (avantages fiscaux, liberté d'investissement, égalité de traitement entre les investisseurs, protection des droits de propriété contre toute mesure de nationalisation ou d'expropriation, liberté de transferts de fonds). Elle élargit les possibilités d'accès à la terre pour les personnes physiques et morales étrangères par acquisition (différent d'un titre foncier ou d'un droit de propriété).