

Quand une OP met en place un service foncier : l'exemple de Fifatam à Madagascar

Ando Ralandison (ralandonandofa@gmail.com),
Elsa Lauga (e.lauga@fert.fr)

► Ando Ralandison, diplômée en journalisme, est responsable de capitalisation d'un projet mis en œuvre par Fert et Fifata.

► Elsa Lauga a réalisé diverses études pour Fert Madagascar de décembre 2011 à novembre 2012.

► Créée en 1999, Fifatam a pour mission d'accompagner la professionnalisation des paysans de la région Amoron'i Mania (Hautes terres centrales). En 2010, Fifatam comptait 215 organisations paysannes membres, soit environ 10 000 familles bénéficiaires de ses services. Elle est membre de Fifata, une fédération nationale regroupant 8 organisations paysannes régionales.

Impasse de l'immatriculation foncière* à Madagascar et réforme de 2005. La question foncière à Madagascar constitue un enjeu crucial. Trois quarts de la population malgache vit en milieu rural, soit environ 14 millions d'habitants. L'agriculture, pratiquée dans le cadre de petites exploitations familiales, 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 sur le territoire engendrent une forte pression foncière.

Avant 2005, le système d'attribution de la terre était clairement inefficace. Un chiffre illustre bien cette situation : seulement 400 000 titres fonciers ont été délivrés à Madagascar sur une période de 110 ans. Pour permettre aux paysans malgaches de devenir plus facilement propriétaires de leur terre, une réforme importante a été lancée en 2005. Celle-ci a initié le transfert d'une partie de la gestion foncière aux communes. Ces dernières sont désormais habilitées à délivrer des certificats fonciers, documents qui garantissent pleinement et à titre permanent les droits de propriété. La procédure de certification, réalisée dans les communes via les « guichets fonciers » (il y a 46 guichets fonciers dans la région Amoron'i Mania), a l'avantage d'être moins coûteuse et moins longue (6 mois pour un coût de 10 euros par certificat) que l'immatriculation foncière* (en moyenne 10 ans pour un coût de 300 euros par titre). Encore récemment tentés par le seul titre foncier*, les paysans ont désormais tendance à demander le certificat foncier, même si certains doutent encore de la protection juridique qu'il apporte.

Historique du service foncier de Fifatam. L'activité du service foncier de Fifatam a débuté dès la création de la fédération en 1999, répondant au besoin des paysans d'accélérer et de suivre l'avancement de leurs dos-

DANS UN CONTEXTE FONCIER difficile et mouvant, Fifatam propose depuis plus de dix ans un accompagnement à ses membres pour la reconnaissance de leurs droits fonciers. Ce service se décline en conseil juridique, appui à la sécurisation et plaidoyer. Le tout en bonne intelligence avec les services techniques.

siers et de disposer de liquidités pour avancer les frais de procédure hors des moments de récolte. En 2003 Fifatam a pris l'initiative d'établir un contrat de collaboration avec les services déconcentrés de l'État au niveau régional (Topographiques et Domaines). Ce contrat délimite les délais et les frais de procédure. Il institue un dialogue entre Fifatam et l'administration et redonne confiance aux paysans. Il garantit que ceux-ci soient informés dès le début de la procédure de la somme à payer jusqu'à l'obtention du titre.

Depuis 2005, Fifatam a continué la collaboration avec les communes en s'adaptant aux nouveautés introduites par la réforme foncière.

Sensibilisation et conseil juridique.

Fifatam mène des actions de sensibilisation auprès des OP membres (sur les lois et procédures portant sur le foncier), auprès des communes (concernant l'installation des guichets fonciers et l'utilité de ce service), auprès des paysans (importance pour eux de sécuriser leurs droits sur les terres). À la demande des OP membres, les techniciens de Fifatam animent des séances de conseil juridique dont le thème dépend des spécificités de la zone d'intervention et du statut des

terreins concernés. Il appartient ensuite aux paysans de décider s'ils veulent confier leur demande de titre ou de certificat foncier à Fifatam.

L'objectif du service de conseil juridique de Fifatam est d'informer les paysans de leurs droits et devoirs sur les terres qu'ils occupent. Il ne vise pas à trancher les litiges, mais tente de les prévenir. En 2010, 880 personnes ont bénéficié de ces séances de conseil juridique, qui concernaient des thèmes aussi divers que les procédures d'immatriculation foncière*, la demande de certificat foncier ou la mutation par décès.

Appui à la sécurisation foncière.

Fifatam fournit également un service d'accompagnement des paysans membres dans le montage de leur dossier de demande de titres ou de certificats fonciers. Des techniciens de Fifatam sont présents lors des différentes étapes (bornage, reconnaissance...) et la fédération suit le dossier auprès des services administratifs (services techniques, commune).

Fifatam ne fournit aucune aide financière à ses membres, qui s'acquittent de tous les frais directs liés à la procédure d'immatriculation ou de certification. La fédération collecte

Témoignage d'une habitante du Fokontany de Malakialina, Commune de Ihadilalana, Région Amoron'i Mania

MME RASOANIRINA : « 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, délivré par les techniciens de Fifatam dans notre commune, à Ihadilalana. Je suis satisfaite parce que j'ai pu sécuriser mon terrain. J'espère que personne, même les membres de ma famille, ne pourra retirer ce terrain à mes enfants car ils ont ce certificat comme preuve. »

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.

Pour subvenir aux coûts élevés de la procédure d'immatriculation, les paysans mobilisent leurs ressources propres ou souscrivent un crédit Fif (Frais d'immatriculation foncière*) auprès de la Cecam. 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, qui a donné une suite favorable. La fédération accompagne les paysans dans leurs démarches auprès de la Cecam mais le contrat de prêt ne se fait qu'entre le paysan et l'institution de microfinance. Lorsque le crédit est débloqué, les paysans le versent directement à Fifatam pour payer les frais de procédure. Fifatam est présente avec le paysan lors du déblocage des tranches de crédit et au moment de la souscription.

Grâce à ses actions, Fifatam a permis l'obtention en 2009 de 55 titres et

certificats fonciers (16 titres en 2010 et une douzaine en 2011) ce qui est une prouesse dans le contexte décrit plus haut.

Lobbying. Fifatam est l'un des membres fondateurs de la Sif¹, (Solidarité des intervenants sur le foncier), une plate-forme de la société civile créée en 2003 ayant pour mission de faciliter l'accès à la propriété foncière. Dans le cadre de cette plate-forme, la fédération a participé à l'élaboration de la Lettre de politique foncière du 3 mai 2005, texte marquant le début de la réforme foncière. Elle a par la suite dynamisé une réflexion collective sur ce thème dans la région Amoron'i Mania (organisation d'un atelier sur le foncier en 2008), et a également contribué aux enquêtes foncières de la Sif.

Au sein de la Sif, Fifatam est membre du Comité « Législation foncière », en charge de 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.

Au niveau local, Fifatam mène également des actions de lobbying auprès

1. Sehatra Iombonana ho an'ny Fananantany.

des services techniques d'Ambositra (région Amoron'i Mania, Hautes terres centrales). Fifatam est intervenue auprès du Service des domaines pour dénoncer les différences des droits à payer selon les personnes. Cette intervention a abouti à l'élaboration du contrat de collaboration déjà évoqué.

La fédération Fifatam effectue donc un travail de plaidoyer pour les 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. Son accompagnement des paysans depuis 10 ans dans leurs démarches, son suivi des dossiers, permettent d'accélérer nettement la procédure et de se positionner comme un acteur de poids en Amoron'i Mania. 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 de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation. ■

La réforme foncière de 2005

LA RÉFORME FONCIÈRE de 2005 marque un véritable tournant dans la gestion des terres à Madagascar en supprimant le principe de domanialité*, héritage de la période coloniale, selon lequel la terre est présumée appartenir à l'État. La propriété peut désormais être reconnue par des alternatives au titre attribué par l'État.

Plus globalement, la Lettre de politique foncière, validée par le Conseil de gouvernement le 3 mai 2005, prévoit quatre grands axes stratégiques :

- La modernisation et la restructuration des services fonciers : numérisation des informations foncières, mise en place de guichets uniques regroupant les services topographiques et des domaines au niveau de chaque circonscription pour 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, qui délivrent des certificats fonciers ;
- La rénovation de la législation foncière ;
- La formation aux métiers du foncier.

D'après l'Observatoire du foncier (qui a mené une évaluation de la réforme en 2011), 440 guichets fonciers sont opérationnels aujourd'hui et 71 264 certificats fonciers ont été délivrés depuis le début de la réforme. Il est également ressorti de cette évaluation que l'impact au niveau de l'amélioration des services publics est encore faible et que certains statuts juridiques n'ont toujours pas été clarifiés (terrains titrés au nom d'anciens colons par exemple).

