

Justice foncière, réforme agraire et accès à la terre

Propositions visant à assurer la justice foncière
pour les familles pauvres : le cas de la Zambie.

Joseph Mbinji



Sommaire

Introduction	3
A. Les obstacles à la sécurisation des titres fonciers en Zambie pour les familles les plus pauvres	4
B. Propositions alternatives	7
C. Comment la politique commerciale et d'investissement européenne sape ces alternatives	11
Recommandations	13
Références	14
Bibliographie	15

Joseph Mbinji est coordinateur du Forum consultatif agricole (Agricultural Consultative Forum, ACF) en Zambie. ACF promeut et renforce les partenariats public-privé dans l'agriculture zambienne par la consultation et la participation. Avant de rejoindre ACF, Joseph Mbinji a réalisé une maîtrise en développement international et gestion : soutenabilité et gestion des ressources naturelles à l'Université de Lund, en Suède, tout en travaillant comme coordinateur de programmes pour Zambia Land Alliance.

MENTIONS LEGALES

Ce document peut-être reproduit sans permission pour un usage à but éducatif et non-commercial, à condition de mentionner la source.

Auteur: Joseph MBINJI

Traduction: Florent SCHAEFFER

Adaptation et relecture: Fanny SIMON, Gildas JOSSEC et Lala-Hakuma DADCI

Édition/Publication: AITEC, septembre 2012

Plus d'information sur: <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?rubrique230>

Illustration en page de couverture: Simon HIGELIN www.smohdesign.com

Maquette: Simon HIGELIN

Impression: Atelier RIV et Expressions II

© AITEC 2012

Introduction

Ces dernières années, la Zambie s'est fortement développée économiquement avec un taux de croissance annuel moyen de 6,1%, la faisant passer de pays à faible revenu à pays à revenu intermédiaire, avec un revenu annuel par habitant de 1 070 dollars US. Cependant cette tendance positive des indicateurs macroéconomiques ne s'est pas traduite par une amélioration du niveau de vie pour de nombreux citoyens, en particulier dans les zones rurales où les niveaux de pauvreté sont encore très élevés : plus de 80% de la population vivant sous le seuil de pauvreté contre environ 55% dans les zones urbaines (IFAD, 2011).

La forte dépendance de plus de 90% des ménages ruraux envers l'agriculture comme base de leur moyen de subsistance a conduit à porter une attention particulière au secteur agricole dans le cadre du programme national de développement afin d'accroître les revenus ruraux, la sécurité alimentaire et réduire la pauvreté. Mais le défi reste grand pour atteindre ces objectifs de développement dans une économie mondiale libéralisée où la concurrence est forte pour les produits alimentaires, l'énergie et les matières premières, sans porter atteinte aux moyens de subsistance des familles vulnérables.

Via sa politique commerciale, l'Union européenne exige l'ouverture des marchés à la fois dans son propre espace et dans les pays en développement pour faciliter le commerce, l'investissement direct étranger (IDE) et l'accès aux matières premières afin de satisfaire des besoins de consommation toujours croissants en Europe. Ceci, auquel s'ajoutent des politiques énergétiques offensives (comme l'utilisation et la production croissante d'agrocarburants) et la crise alimentaire mondiale de 2008, a créé une demande sans précédent pour la terre et les matières premières dans les pays en développement. Les politiques de libre-échange (y compris la libéralisation des marchés fonciers) adoptées par le gouvernement zambien sous la pression du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale (BM) et dans le cadre des négociations commerciales avec l'Union européenne (sous la forme d'accords de partenariat économique - APE) ont augmenté les injustices foncières. Elles ont rendu plus difficile encore l'accès à un titre légal pour les familles les plus pauvres, augmentant ainsi la vulnérabilité de celles-ci dont les moyens de subsistance dépendent directement de l'agriculture.

Ce document analyse certains des principaux enjeux liés à l'injustice foncière en Zambie, et notamment les obstacles auxquels les familles pauvres sont confrontées pour sécuriser leurs droits fonciers et l'occupation de leurs terres, et propose quelques pistes de réflexion pour des politiques alternatives. Il montre également comment la politique commerciale et d'investissement de l'Union européenne, notamment via les négociations des APE, nuit à la réalisation de ces propositions alternatives. Enfin, il émet plusieurs recommandations politiques envers l'Union européenne, le gouvernement zambien, les organisations de la société civile, les communautés locales et le grand public en vue d'assurer la justice foncière pour tous et protéger le droit à l'alimentation et à une vie décente pour les familles les plus pauvres.

A. Les obstacles à la sécurisation des titres fonciers en Zambie pour les familles les plus pauvres.

La Zambie dispose d'un système dual de bail des terres comprenant les baux administrés par le ministère des Terres (6% du total des terres), et les baux coutumiers administrés par les dirigeants ou chefs coutumiers (94% du total des terres). La majorité de la population rurale vit dans des zones sous baux coutumiers caractérisés par des arrangements informels d'accès aux terres et à la propriété. La plupart des zones urbaines, en particulier le long de la ligne de chemin de fer, tombent sous le régime locatif caractérisé par la « propriété » formelle des terres ou la possession d'un titre juridique avec des périodes de location différentes allant de 12 ans pour les registres fonciers délivrés par les autorités locales à 99 ans pour les titres de propriété émis par le ministère des Terres. Le pluralisme ou dualisme foncier a été hérité de l'époque coloniale et s'est poursuivi dans le cadre des réformes foncières des années 1990, sous l'impulsion du marché.

Toutes choses étant égales par ailleurs, la détention de terres avec un titre juridique offre de nombreux avantages, y compris la protection juridique contre les déplacements fonciers arbitraires (i.e. l'accaparement des terres), fournit une preuve solide de la propriété foncière et réduit les différends fonciers. Elle facilite les transactions foncières, l'héritage ou le legs des terres, et peut agir comme levier pour augmenter l'investissement sur un lopin de terre et accroître ainsi sa productivité ; elle peut notamment être utilisée comme garantie pour accéder au crédit. Cependant avec les actuelles réformes foncières induites par le marché, de nombreux citoyens, en particulier les familles les plus pauvres, font face à divers obstacles pour obtenir des titres fonciers. La plupart de ces obstacles se trouvent dans les zones coutumières où se trouve la majorité des familles pauvres. Ces obstacles sont discutés ci-dessous.

a) Libéralisation, marchés fonciers, demande et concurrence pour la terre :

Dans les années 1990, la Zambie a commencé à mettre en œuvre une série de réformes pour libéraliser les marchés, promouvoir l'Investissement direct étranger (IDE) et protéger les intérêts des investisseurs. Ces réformes ont été poussées d'une part par le FMI et la Banque mondiale dans le cadre du Programme d'ajustement structurel (PAS) visant à transformer la Zambie en économie de marché. Elles ont, d'autre part, été encouragées par la libéralisation des échanges, au niveau de l'OMC et au niveau

bilatéral (comme dans les APE), exigeant l'ouverture des marchés pour promouvoir les IDE et accroître l'accès aux ressources naturelles dans les pays en développement. Mais cette tendance à la libéralisation et à l'ouverture de marchés fonciers a étouffé l'accès à la terre pour de nombreuses familles pauvres en Zambie, à la fois dans le régime coutumier et le régime locatif (voir encadré 1). Dans le passé, l'acquisition de terres dans les zones coutumières était abordable pour beaucoup de personnes pauvres car elle ne nécessitait qu'un paiement en nature, à savoir la présentation d'un don en hommage au chef local ou au dirigeant coutumier, ce don étant fonction de la capacité de chacun. Cependant, avec l'introduction de marchés fonciers, l'accès à la terre des familles pauvres est devenu coûteux puisque les autorités coutumières exigent désormais de grosses sommes d'argent ou des cadeaux équivalents à la valeur marchande des terrains. Ceci porte gravement atteinte à l'accès à la terre pour les familles pauvres et favorise l'acquisition de vastes étendues de terres dans les zones coutumières par des entités étrangères, des investisseurs riches et les élites des zones urbaines qui ont la capacité de répondre à ces exigences.

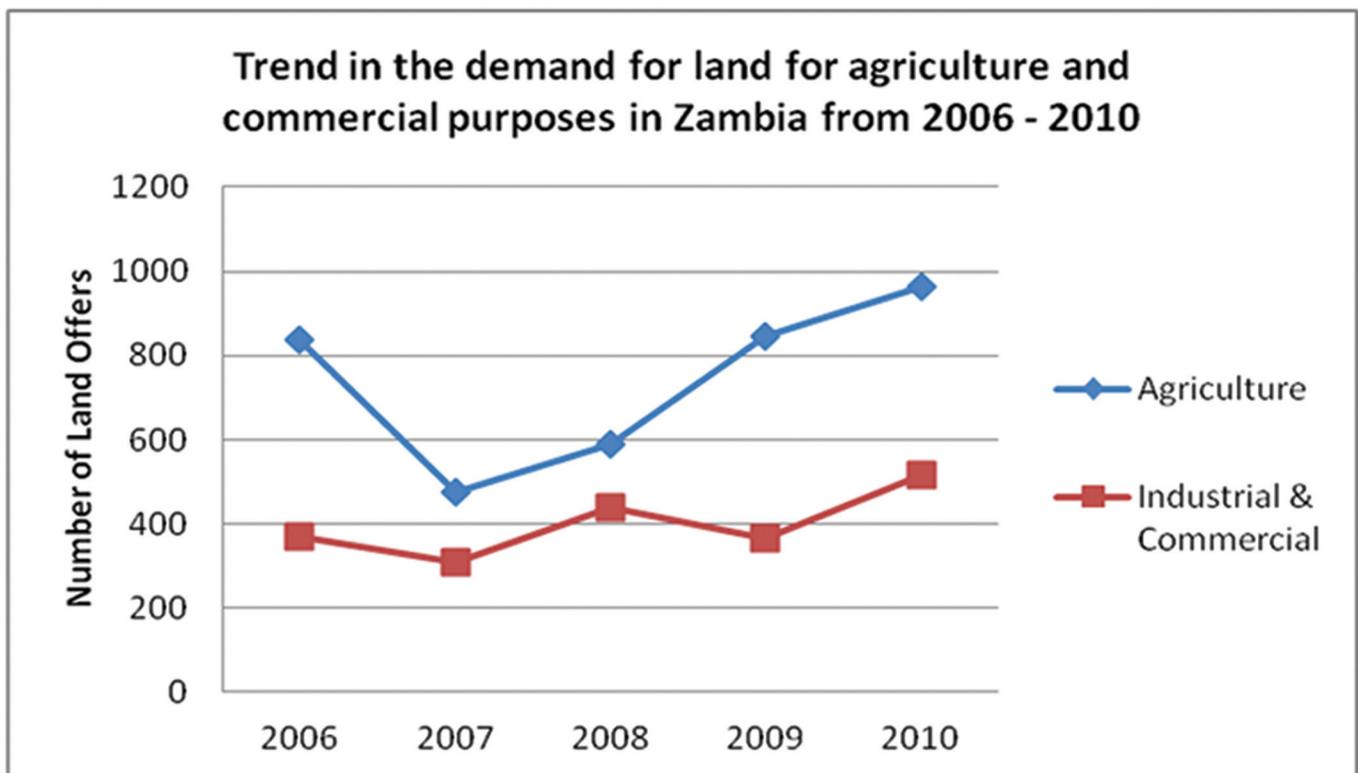
Même l'accès aux terres locatives directement auprès du ministère des Terres, qui était auparavant relativement facile, est devenu plus coûteux et hors de portée pour de nombreuses familles pauvres. En plus des frais de considération, s'ajoutent d'autres frais liés à l'accès et la détention d'un bail sur les terres, tels que les frais d'enquête, les frais de consentement, le loyer annuel du sol et les taxes foncières, etc. Ces dernières années le gouvernement a révisé ces taxes à la hausse en réponse à l'augmentation de la valeur marchande des terres.

Encadré 1: Libéralisation et IDE comme obstacles à l'accès à la terre pour les familles pauvres

Les impacts de la libéralisation des marchés fonciers et de l'Investissement direct étranger (IDE) sur l'accès à la terre des familles pauvres se donnent à voir clairement dans le cadre des programmes gouvernementaux de développement d'accès à la terre, tel que le Programme de développement de blocs fermiers et les zones économiques polyvalentes. Ce sont de nouveaux programmes gouvernementaux qui visent à ouvrir des terres vierges, y compris des terres sous-utilisées dans les zones coutumières et la fourniture de services de base comme l'eau, les routes et l'électricité pour attirer les investissements dans l'agriculture et les industries de transformation et de produits manufacturiers. Obtenir des terres dans ces zones desservies est non seulement coûteux mais impossible pour les populations locales pauvres qui vivent avec moins d'1 dollar US par jour, puisque le but est d'attirer l'IDE et à un moindre degré l'investissement local. Autrement dit, cette terre est bradée aux riches entités étrangères au prétexte d'attirer les IDE.

Tel fut le cas lors de la récente allocation de terres (en 2011) dans le bloc fermier de Nansanga impliquant plus de 150 000 hectares dans le centre de la Zambie. Dans le cadre de ce projet, plus de 250 parcelles de terre (allant de 10 à 100 hectares environ chacune) ont été allouées à des élites urbaines, et les projets clés (représentant plus de 7000 hectares chacun) ont été offerts aux grandes entreprises locales et étrangères. Moins de 50 parcelles de terre (allant d'environ 10 à 20 hectares) ont été réservées pour les populations locales. Et les critères d'attribution de ces terres à la population locale ne sont toujours pas connus. Nous sommes face à une injustice foncière provoquée par le gouvernement lui-même puisque la plupart de ces terres sont acquises dans les zones coutumières avec peu ou pas de consultation, et sans aucun bénéfice et / ou compensation pour les communautés touchées. La protection des investisseurs et la durée du bail de 99 ans accordé aux investisseurs sont trop longues pour pouvoir réparer un jour ces injustices foncières auxquelles les communautés pauvres font face.

Tableau 1 : Évolution de la demande en terres agricoles et des investissements commerciaux en Zambie



Source : Ministère des Terres (2010)

La concurrence accrue et la demande croissante en terres et en ressources naturelles du fait de la libéralisation des marchés fonciers restreignent non seulement l'accès à la terre mais sont aussi un facteur important de dépossessions foncières ou de déplacements de familles pauvres dans le pays. Le tableau 1 montre la demande croissante en terres agricoles en Zambie au cours des 5 dernières années.

Cette demande croissante en terres conduit à des déplacements de communautés au profit de riches investisseurs. Plusieurs cas de déplacements de populations rurales en raison de l'augmentation des IDE sont connus. L'encadré 2 ci-dessous décrit le cas du déplacement de la communauté Macha.

Encadré 2: Le cas du déplacement forcé de la communauté Macha

Macha est situé dans le district de Choma dans la province méridionale, à environ 450 km au sud de Lusaka, la capitale de la Zambie. Le cas de Macha a impliqué l'expulsion de plus de 3 000 personnes d'une parcelle de terre d'environ 3 003 acres (soit environ 1216 hectares), que l'église avait obtenue pour les populations locales en 1906. L'église utilisait moins de 10% de la terre. Au fil des ans les populations locales ont commencé à s'installer sur la partie non occupée, certaines avec la permission de l'église après avoir travaillé pour elle et d'autres par commodité – les établissements de santé et d'éducation fournis par l'église étant très proches. La mission chrétienne et la communauté locale ont ainsi vécu pendant une longue période jusqu'à ce que la communauté soit déplacée de force en 2010.

Ce déplacement forcé est intervenu juste après que l'église ait sous-loué une partie de la terre à un investisseur étranger pour cultiver le jatropha (une plante pour la production d'agrocarburant) et procéder à d'autres développements. Il a eu lieu suite à une ordonnance du tribunal accordée à l'église sans aucune représentation juridique de la communauté locale.

Cependant, suite à une forte mobilisation sociale et le soutien de la Zambia land alliance, la communauté de Macha a pu contester le déplacement et a obtenu un « sursis d'exécution » pour lui permettre de continuer à avoir accès et à utiliser la terre contestée pour l'agriculture et ses autres activités de subsistance jusqu'à ce que l'affaire soit entièrement déterminée par la Haute Cour. Le cas est encore en cours d'instruction.

b) Politique foncière et cadre juridique :

À l'heure actuelle, la Zambie n'a pas de politique foncière claire. Les décisions politiques sont exécutées par le biais de la loi foncière de 1995, des instruments statutaires du ministre des Terres et des déclarations ad hoc du Président. Les efforts visant à avoir une politique foncière nationale depuis les années 1990 n'ont pas abouti en raison de nombreux obstacles liés aux politiques de libéralisation du marché, principal objectif des réformes. Le processus d'élaboration de la politique foncière a également été freiné par d'autres facteurs tels que les réformes constitutionnelles nationales qui ont mis du temps à aboutir. L'absence d'une politique foncière claire rend l'administration des terres chaotique. L'administration foncière actuelle est caractérisée par de longues procédures d'acquisition, une bureaucratie lourde et la corruption dans l'attribution des terres, l'ingérence politique et une mauvaise coordination des institutions chargées

des différentes fonctions dans l'administration des terres. Cette confusion rend très difficile l'accès à la terre pour les familles pauvres, et encore plus de recourir à la justice en cas de violations de leurs droits fonciers.

La loi foncière actuelle (loi sur les terres de 1995) a été promulguée à la hâte dans des circonstances controversées, sans réelle consultation des parties prenantes, en particulier des chefs, des petits agriculteurs, des organisations de la société civile et des citoyens. La loi sur les terres de 1995 est basée sur les principes de la libéralisation du marché qui n'a fait qu'accroître la concurrence pour accéder aux terres. Cette loi foncière offre très peu de garanties aux familles pauvres et profite principalement aux populations les plus riches et aux investisseurs étrangers. La loi est très faible à bien des égards, notamment parce qu'elle ne fixe pas de lignes directrices minimales suffisantes pour l'administration des terres coutumières.

Ceci, auquel s'ajoutent la nature non écrite du droit coutumier et les pratiques informelles pour administrer le régime coutumier, laisse place à la manipulation et à la corruption.

c) La corruption dans l'administration des terres :

La lourdeur bureaucratique pour l'obtention d'un titre légal sur ses terres a conduit à la corruption d'agents publics qui exigent des pots-de-vin pour faciliter l'acquisition rapide d'un titre foncier. La corruption des institutions gouvernementales chargées de l'administration des terres est endémique. Actuellement, le ministère des Terres et les autorités locales en Zambie figurent parmi les administrations les plus corrompues. De surcroît, la corruption a également tendance à surenchérir le coût d'acquisition des terres disposant d'un titre foncier et à exclure d'autant les familles vulnérables.

d) La faible connaissance des lois foncières et des procédures d'acquisition de titre foncier :

Le faible niveau de connaissance des familles pauvres concernant les dispositions relatives aux lois foncières et aux procédures d'acquisition de

terres est également un obstacle majeur à l'obtention de titres fonciers. Cette faiblesse est en grande partie le résultat de l'exclusion des citoyens et des populations pauvres dans la formulation des politiques, lois et procédures foncières et du faible niveau d'alphabétisation. L'insuffisance de sensibilisation des familles pauvres dans les zones rurales contribue également à ce faible niveau de connaissance.

e) La résistance des chefs coutumiers à consentir à l'acquisition de titre foncier :

La loi sur les terres de 1995 accorde le pouvoir juridique aux dirigeants coutumiers (chefs) d'accorder leur consentement aux personnes souhaitant convertir leurs terres coutumières au régime locatif. Cependant, la plupart des chefs ne veulent pas donner ce consentement dans le cadre juridique actuel car cette conversion des terres entraîne une perte de leur autorité et de contrôle des terres dans leur chefferie. En outre, bien que les chefs assument l'administration des terres, il n'y a actuellement aucune incitation à leur égard pour exercer cette fonction. La plupart des avantages reviennent au gouvernement central sous la forme d'impôts fonciers divers qui ne sont pas partagés avec les chefs coutumiers.

B. Propositions alternatives.

Plusieurs alternatives peuvent être explorées afin d'assurer aux familles pauvres la jouissance de leurs droits fonciers face à la politique commerciale de l'Union européenne. Certaines de ces propositions se concentrent sur les obstacles à dépasser pour que les familles pauvres puissent accéder et obtenir des titres fonciers. Nombreux travaux ont déjà été réalisés par des organisations de la société civile comme la Zambia land alliance sur ce sujet. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et d'autres organisations internationales ont également développé et défendu ces dernières années des lignes directrices volontaires pour des investissements responsables dans l'agriculture et les ressources naturelles. Parmi elles, se trouve l'Initiative pour des Investissements responsables dans l'agriculture (IRA) de la Banque mondiale et d'autres organisations internationales. La combinaison de ces propositions alternatives permettrait de répondre aux injustices foncières causées par les politiques néolibérales dans le secteur agricole et foncier sous la pression de la politique commerciale et d'investissement de

l'Union européenne et des conditionnalités de la Banque mondiale et du FMI. Les paragraphes suivants reviennent sur certaines de ces propositions alternatives.

Propositions pour faire face à l'accaparement de terres et protéger les familles vulnérables.

Renforcer la politique foncière nationale, le cadre juridique et les directives d'investissement aiderait de manière significative à réduire les accaparements de terres et à protéger les intérêts des familles pauvres. Cela devrait tout d'abord impliquer le développement d'une politique foncière claire en faveur des populations pauvres, avec révision de la législation foncière actuelle. Cette politique doit s'attaquer aux facteurs qui facilitent l'accaparement de terres tels que la politique et les cadres juridiques et institutionnels de l'administration foncière. Les lois foncières actuelles ne protègent pas les droits fonciers des communautés les plus pauvres, en particulier

celles sous le régime foncier coutumier, en raison de l'absence de directives juridiques claires concernant l'administration des terres coutumières.

Adopter des processus de consultation pour formuler des politiques et des législations foncières est essentiel non seulement pour accroître la connaissance des droits fonciers par les familles pauvres, mais aussi pour traiter les réels problèmes qui les touchent. L'adoption et la reconnaissance légale de processus consultatifs démocratiques impliquant différents groupes de la communauté dans l'acquisition et la conversion de terres coutumières pourraient aider à réduire les accaparements de terres, contrairement à l'arrangement actuel qui ne reconnaît que le chef ou dirigeant traditionnel. Adopter des exigences légales dans les directives d'investissement afin que tous les investissements réservent une partie des terres et un profit minimal aux communautés locales peut être un instrument clé dans la sécurisation des titres fonciers pour les familles pauvres. Dans un tel arrangement, la communauté pourrait sous-louer une partie de ses terres aux investisseurs et profiter ainsi des IDE.

Toutefois, pour que ces propositions fonctionnent, les terres des communautés locales doivent d'abord être enregistrées de manière légale. Cela peut se faire par l'identification de terrains stratégiques dans les communautés pour attribution ou sous-location à des investisseurs sur la base de processus participatifs d'aménagement du territoire. Il est aussi possible de le faire par la délimitation et l'enregistrement de toute la chefferie et l'obtention d'un titre foncier d'ensemble où les titres individuels, notamment les titres des investisseurs sont accordés sur la base d'une sous-location.

Cependant, ces propositions alternatives nécessitent le renforcement des capacités des autorités traditionnelles dans différents domaines, comme l'aménagement du territoire selon des processus participatifs, les techniques de négociation, la gestion des contrats, le marketing, la rédaction de propositions, la démocratie, la gouvernance locale, etc.

En fait, ces propositions peuvent être mises en œuvre dans le cadre juridique existant. Elles le sont déjà dans certaines parties du pays, en particulier dans la province méridionale de la Zambie, où il y a une forte demande de terres pour les investissements touristiques. C'est le cas, par exemple du Mbeza Royal Development Trust, du Sekute Trust et du Mukuni Development Trust. Le tableau 2 illustre la structure organisationnelle du Sekute Trust. La chefferie de Sekute couvre une superficie de 250 000 hectares occupée par environ 2 900 ménages (17 500 personnes), 289 villages et 15 cantons. Tous les membres de la communauté ont le droit d'y adhérer par le biais des comités de village et de canton et des conseils de chefferies (Metcalf, 2005).

La structure organisationnelle du Sekute Trust lui donne suffisamment d'autorité légale pour conclure et signer des accords, acquérir des permis et conclure des contrats avec des investisseurs. Détenir la totalité ou partie des terres coutumières louées par le Trust et conclure des partenariats ou sous-louer aux investisseurs permet aux communautés de contrôler la terre et réduit le risque d'accaparement (ibid.). L'obligation de rendre des comptes est assurée par des assemblées générales annuelles et / ou des assemblées générales des membres (Ribot et Larson 2005; Sekute Trust 2003, cité dans Metcalfe, 2005: 8). Plusieurs études ont montré comment ces alternatives en terme de constitution de trusts fonciers communautaires ont aidé les communautés à s'opposer à l'accaparement de terres par les investisseurs. Ceci a été démontré notamment dans le cas de la chefferie de Sekute lorsque le Trust a poursuivi devant les tribunaux un investisseur privé qui s'était octroyé sans scrupule la propriété d'une île sur le fleuve Zambèze dans la chefferie. Cette poursuite judiciaire a été menée avec le soutien de l'Africa Wildlife Foundation (AWF). La communauté a depuis repris possession de l'île (Metcalf, 2005).

TABLEAU 2 : Structure organisationnelle du Sekute Trust



Source : Metcalfe (2005)

Un certain nombre de chefs traditionnels dans d'autres parties du pays ont manifesté leur intérêt à adopter de telles initiatives. Cependant, il n'y a pas beaucoup de documentation sur la façon dont ces initiatives fonctionnent et quels sont les défis auxquels elles doivent faire face.

Améliorer la connaissance des communautés sur leurs droits fonciers est un autre outil qui permettrait aux communautés de mieux contrôler les agissements de leur chef traditionnel, notamment dans le cas de transactions foncières douteuses ayant provoqué l'accaparement de terres. Actuellement, les faibles niveaux de connaissance des familles pauvres concernant leurs droits fonciers contribuent à faciliter l'accaparement de terres qui a lieu sans aucune contestation juridique. Ces droits fonciers pourraient être renforcés si les lois et politiques foncières locales reconnaissaient et même fournissaient des arrangements institutionnels pour obtenir réparation en cas de violations des droits fonciers. Cela nécessite la mise en place de mécanismes solides pour obtenir réparation lors de violations des droits fonciers et résoudre les conflits fonciers. La nouvelle loi sur le Tribunal des terres de 2010 est un pas dans la bonne direction car elle a élargi la compétence du Tribunal des

terres pour couvrir les litiges fonciers impliquant des titres légaux dans les zones coutumières contrairement à sa forme passée où sa compétence se limitait à la terre de l'État.

Propositions pour sécuriser les titres fonciers et les moyens de subsistance des familles vulnérables.

En Zambie, la plupart des familles rurales vivant dans les zones coutumières ont encore accès aux terres agricoles. Cependant, plusieurs obstacles s'opposent à elles : le manque de propriété foncière, la surface limitée des terres¹ et la capacité d'utiliser pleinement la terre pour répondre aux besoins alimentaires et de revenu. La majorité d'entre elles n'ont pas la capacité financière, technique (technique et technologie agricoles) et matérielle (intrants agricoles) pour utiliser pleinement leurs terres afin de maximiser les gains de revenu et de nourriture.

1. Bien qu'il existe un énorme fossé dans les tailles de propriété foncière des petits agriculteurs en Zambie, la moyenne nationale est de 2,25ha pour les terres cultivées et en jachère et 3,27ha pour toutes les terres, y compris les terres vierges et les terres louées (Jayne et al., 2008).

Ces facteurs influent de manière disproportionnée sur les femmes ou les ménages dirigés par une femme, conduisant à un faible niveau de production et de productivité. Un défi majeur pour ces familles est également l'absence de titre foncier sur leur terre ne leur permettant pas de sécuriser leur droit à la terre. Cela rend les familles pauvres plus vulnérables aux accaparements de terres et aux déplacements forcés.

Toutefois, le titre légal de la terre (titre de propriété) dans sa forme actuelle ne serait pas la meilleure option de sécurisation des droits fonciers pour les familles pauvres en Zambie, à moins que tous les obstacles décrits ci-dessus ne soient suffisamment pris en compte. L'option la plus facile serait l'introduction de titres fonciers coutumiers légalement reconnus, avec prise en compte du rapport coût/efficacité. Cela nécessite néanmoins de formaliser les institutions coutumières en charge de la gestion des terres et de renforcer leurs capacités pour assurer cette fonction de manière efficace. L'administration foncière de base doit également être formée, en se concentrant sur la planification de l'utilisation soutenable ou écologique et participative des terres, pour l'enregistrement foncier et la gestion des documents, et pour le renforcement des mécanismes déjà existants de résolution des litiges fonciers afin de garantir leur impartialité, leur efficacité et une meilleure prise en compte des questions de genre. Le maintien de ce système d'administration foncière formel dans les zones coutumières exigerait que les familles à la recherche de terres payent des frais minimes d'administration. Il faudrait aussi aider les autorités coutumières à élaborer des normes minimales ou des orientations pour l'administration des terres. Il s'agit d'éviter la confusion actuelle où cohabite une pluralité de normes et pratiques coutumières différentes d'un endroit à l'autre, agissant parfois comme un obstacle à l'acquisition de terres. Certains dirigeants traditionnels ont commencé à mettre en place ces initiatives dans différentes parties du pays avec le soutien d'organisations non gouvernementales comme la Zambia Land Alliance et Action Aid Zambia. L'initiative a reçu un appui massif de nombreux chefs traditionnels et des communautés des zones rurales. Toutefois, l'absence de reconnaissance légale de ces titres fonciers coutumiers ou des certificats demeure toujours un défi. Des réformes juridiques doivent être engagées pour que ces alternatives se mettent en place ailleurs.

L'avantage de ces titres fonciers coutumiers simples et efficaces mais reconnus légalement, est qu'ils ne serviraient pas seulement de preuve de propriété de la terre mais amélioreraient aussi l'accès des familles pauvres au microcrédit afin de les aider à augmenter leur production agricole et

Compte tenu des obstacles pour accéder aux crédits, notamment l'absence de titre foncier (qui sert de garantie), d'autres alternatives telles que le système de récépissés d'entrepôt peuvent être explorées. La nouvelle loi sur l'agriculture de 2010 va dans ce sens, permettant une augmentation des emprunts accordés aux petits agriculteurs sans utiliser la terre comme garantie. Dès que la loi sur le crédit de 2010 sera opérationnelle, les petits agriculteurs seront en mesure d'emprunter auprès des banques commerciales et d'autres établissements de crédit en utilisant les récépissés d'entrepôt basés sur la quantité et la qualité de leur production agricole (céréales) déposée dans des entrepôts agréés à travers le pays.

Propositions pour réduire les effets de la hausse des prix des denrées alimentaires.

Réduire les effets de la hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires nécessite des investissements dans une production locale accrue en soutenant l'agriculture paysanne. Ce soutien doit être orienté vers la sécurisation de leurs droits fonciers, l'augmentation de leurs capacités productives grâce à un soutien aux intrants agricoles couplé d'un financement efficace, un soutien à la formation et à la recherche et le développement de marchés locaux et régionaux. L'augmentation des niveaux de production et de productivité permettrait de réduire les prix des cultures vivrières sur le marché et aiderait à constituer des réserves alimentaires.

Le programme de commercialisation agricole est également confronté à de nombreux défis, en particulier les achats inefficaces de produits et la gestion des récoltes exceptionnelles en raison d'une infrastructure de stockage et d'installations de transport inadéquates dans les régions reculées du pays. Les problèmes de transport conduisent au gaspillage de nombreux produits et dans certaines régions encouragent l'exploitation des paysans par les commerçants peu scrupuleux qui profitent de l'absence de l'Agence des réserves alimentaires pour baisser les prix au-dessous des prix planchers officiels fixés par le gouvernement. Le gaspillage et le prix bas de la récolte de maïs réduisent les revenus des familles pauvres et sapent leur sécurité alimentaire. Une alternative pour réduire le gaspillage est de développer des marchés régionaux en Afrique australe et orientale. Ces marchés régionaux ont un grand potentiel pour absorber l'excès de céréales ou les récoltes exceptionnellement basses provoquées par des catastrophes naturelles et qui affectent gravement la production alimentaire de certains pays. Cependant les

marchés régionaux ne peuvent être développés que grâce à une intégration régionale forte actuellement menacée par les APE conçus pour diviser les blocs régionaux existants comme le

Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC).

C. Comment la politique commerciale et d'investissement européenne sape ces alternatives.

En plus de fractionner les blocs régionaux existants, l'ouverture des marchés sous la pression des APE perturbe les marchés locaux et régionaux en inondant le marché local avec des produits agricoles à bas prix de l'Union européenne. Elle affecte ainsi négativement la production ainsi que la commercialisation locale et régionale des productions agricoles des petits agriculteurs (Situmbeko et Zulu, 2004). Cette réduction de la production des petits agriculteurs encourage les accaparements de terres étant donné que la sous-utilisation des terres est souvent utilisée comme justification pour se l'accaparer et l'allouer à des investisseurs ayant la capacité de l'utiliser pleinement.

La politique commerciale et d'investissement de l'Union européenne compromet les propositions alternatives présentées ci-dessus puisque ces accords commerciaux renforcent le pouvoir légal des investisseurs tout en affaiblissant l'espace politique des gouvernements et le pouvoir des communautés locales (Bertow et Schultheis, 2007). Cela nuit à l'introduction et la mise en œuvre d'une politique foncière progressiste et aux réformes juridiques visant à donner du pouvoir aux familles les plus vulnérables, du fait de la pression de l'Union européenne pour libéraliser les marchés fonciers et protéger leurs investisseurs. Ces politiques sapent également les initiatives visant à renforcer le rôle des communautés et leur pouvoir légal de poursuivre leur gouvernement et les investisseurs responsables des violations des droits fonciers, des accaparements de terres et des déplacements forcés.

Alors que les propositions présentées ci-dessus visent à protéger l'accès à la terre et les moyens de subsistance des familles pauvres, ainsi qu'à augmenter leurs revenus et leur sécurité alimentaire, les IDE non réglementés dans le secteur agricole, encouragés par les accords commerciaux, menacent directement ces objectifs. Il y a une déconnexion totale entre les IDE dans le secteur agricole, responsables de nombreux accaparements de terres, et l'objectif de sécurité alimentaire pour protéger les droits des populations pauvres et vulnérables (Daniel et Mittal, 2009). L'investissement dans les grandes

monocultures commerciales a de graves répercussions sur la disponibilité de la nourriture pour de nombreux ménages pauvres, en particulier ceux dirigés par des femmes, car cela détourne leurs ressources de la production vivrière et leur main-d'œuvre vers la production de cultures commerciales (Graham et al, 2010: 8). Il a ainsi été démontré que la sécurité alimentaire la plus soutenable ne peut être atteinte que si la production alimentaire a lieu sur leurs terres (ibid.). La forte dépendance envers l'importation de denrées alimentaires réduit la qualité et la variété de l'alimentation des communautés et modifie leurs habitudes alimentaires (ibid.). Même les emplois créés par ces investissements ne contribuent pas à accroître les revenus et la sécurité alimentaire en raison de leur faible qualité et des faibles conditions offertes par de nombreux investisseurs.

Les politiques commerciales de l'Union européenne ont un impact également sur les initiatives visant à accroître l'accès des petits agriculteurs aux crédits tels que le Système de récépissés d'entrepôt ou la délivrance de titres fonciers coutumiers ou de certificats. Ceci à cause de l'accroissement de la concurrence des crédits résultant de la libéralisation des marchés. La concurrence entre les différents emprunteurs défavorise souvent les plus pauvres qui ont peu d'options de garantie pour l'obtention de crédit. Dans une situation de forte concurrence pour l'accès au crédit, les titres fonciers coutumiers non reconnus légalement sont peu attrayants comme garantie pour les prêteurs, les rendant moins utiles.

L'investissement foncier à grande échelle dans l'agriculture, notamment les agrocarburants, menace également l'accès des communautés à l'eau puisque la production des plantes pour agrocarburants comme le jatropha nécessite un apport d'eau élevé (ibid.). Cette concurrence pour les ressources productives comme les terres fertiles et l'eau conduit à l'augmentation des prix des terres et de l'eau, les mettant hors de portée de nombreuses familles pauvres, en particulier dans les zones rurales.

L'autre impact de l'ouverture du commerce dans les pays en développement comme la Zambie est la réduction des recettes publiques provenant des droits de douane. Cette situation réduit l'investissement public dans l'agriculture et le développement rural. Actuellement, le gouvernement zambien sous-finance le secteur agricole soit moins de 10% du budget national total (exigence minimale fixée par l'Union africaine dans la Déclaration de Maputo de 2003). Ce faible niveau d'investissement diminue la disponibilité des ressources pour appuyer les principaux moteurs de croissance de l'agriculture tels que la recherche et la formation, le développement des infrastructures rurales (routes et installations de stockage), l'irrigation, la gestion de l'eau et des sols. Il a également conduit le gouvernement à diriger le gros du budget agricole vers les subventions à la production d'aliment de base (par exemple le maïs) et le marketing. Ce niveau et ce type d'investissement public dans l'agriculture vont continuer à compromettre la diversification des cultures et le développement agricole nécessaire pour accroître la sécurité alimentaire des ménages et protéger les familles pauvres des hausses des prix des denrées alimentaires.

La perte de recettes tarifaires signifie également que le gouvernement n'a pas les moyens nécessaires pour financer le renforcement des capacités des autorités coutumières pour améliorer la gestion coutumière des terres. Les terres coutumières en Zambie constituent le régime de propriété foncière le plus important et le plus varié dans presque toutes les régions rurales et éloignées du pays. Toutefois, pour le moment, il n'y a pas de politiques délibérées visant à améliorer son administration. Les propositions alternatives visant à améliorer la gestion de ces terres, telles que l'élaboration de normes minimales ou de lignes directrices, ou encore la fourniture d'équipements de base et la formation des chefs traditionnels à l'administration foncière de base, nécessitent d'importants investissements publics. Or les ressources nécessaires ne peuvent pas être mobilisées localement étant donné la baisse des recettes induite par la libéralisation des échanges.

Enfin, les investissements dans la production agricole industrielle ont souvent des conséquences écologiques négatives : diminution de la fertilité des sols due à l'érosion, perte de biodiversité, et pollution provoquée par la culture intensive et la sur-utilisation d'engrais chimiques (FAO, 2001). En outre, les exigences strictes imposées par l'Union européenne concernant le respect des normes commerciales encouragent un glissement du modèle des petits exploitants vers les grandes exploitations agricoles qui sont dans une meilleure position pour répondre à ces normes (Bertow et Schultheis, 2007: 27). Ce changement a des impacts dramatiques sur l'environnement et les droits fonciers des populations pauvres qui subissent des déplacements forcés au profit des gros investissements commerciaux dans l'agriculture. La dégradation de l'environnement induit une diminution de la valeur marchande et de la productivité de la terre, qui à son tour réduit les incitations pour les familles pauvres à obtenir un titre foncier et sape finalement toutes les perspectives alternatives présentées ci-dessus.

RECOMMANDATIONS

A partir des développements précédents, voici une série de recommandations au niveau international et national, afin d'améliorer l'accès à la terre et les droits fonciers en Zambie.

L'Union européenne devrait :

Réformer ses politiques commerciales et d'investissement et adopter des lignes directrices pour un commerce et des investissements responsables tels que les directives volontaires de la FAO et les initiatives IRA. Celles-ci permettraient de minimiser les impacts des politiques commerciales de l'Union européenne sur les droits fonciers et les moyens de subsistance des familles pauvres ;

Créer un espace de représentation pour la société civile et les organisations paysannes dans les négociations commerciales afin de faire entendre la voix des petits paysans et agriculteurs ;

Augmenter l'aide financière visant à améliorer les infrastructures, le régime foncier et l'administration, l'agriculture et les conditions de vie dans les zones rurales au sein des pays pauvres comme la Zambie. Cela permettrait de réduire la pauvreté et l'impact des politiques commerciales de l'Union européenne sur les populations vulnérables principalement situées dans les zones rurales ;

Encourager la recherche et la mise en place d'alternatives, comme le système de récépissés d'entrepôt, qui permettent aux familles pauvres d'accéder au crédit sans utiliser la terre comme garantie.

Le gouvernement zambien devrait :

Formuler une politique foncière globale et entreprendre des réformes juridiques profondes en faveur des populations pauvres afin de répondre aux nombreux obstacles rencontrés par les familles pour accéder aux titres fonciers, y compris via la formalisation et la reconnaissance des titres fonciers coutumiers ;

Augmenter les investissements publics dans l'agriculture et le développement rural en conformité avec les principes de la Déclaration de Maputo de 2003 / du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), afin d'accroître la sécurité alimentaire des populations et de protéger les familles pauvres de l'augmentation des prix des denrées alimentaires ;

Développer des lignes directrices locales minimales pour le commerce et les investissements, y compris des mécanismes de suivi visant à augmenter les consultations, la responsabilisation, les bénéfices et à réduire les impacts de l'IDE sur les communautés locales.

Les organisations de la société civile et les ONG devraient :

Continuer à exprimer les préoccupations et difficultés des populations pauvres dans le cadre des négociations commerciales avec l'Union européenne et si possible renforcer leurs capacités à s'exprimer dans les plates-formes internationales sur les négociations commerciales ;

Continuer à travailler avec les communautés locales pour explorer des alternatives concrètes et applicables à leur échelle et développer des propositions visant à améliorer l'accès des familles pauvres à un titre foncier et leur condition de vie en zones coutumières ;

Sensibiliser les familles pauvres à leurs droits fonciers et mettre en place des mécanismes de surveillance et de soutien aux familles victimes d'accaparement de terres et d'un déplacement forcé ;

Intensifier les campagnes et le plaidoyer pour une politique foncière nationale en faveur des populations vulnérables et des réformes juridiques permettant de faire face aux obstacles rencontrés par les familles pauvres pour obtenir des titres fonciers ;

Renforcer leur capital social afin qu'elles soient en mesure de se mobiliser de manière efficace pour défendre leurs droits, consolider leur position face aux chefs traditionnels, au gouvernement et aux investisseurs peu scrupuleux, et remettre en cause les injustices dont elles sont victimes provoquées par l'accroissement des IDE et les phénomènes d'accaparement de terres ou de déplacements forcés ;

Soutenir et travailler avec la société civile et les ONG dans le cadre de campagnes d'opinion et de plaidoyer visant à dénoncer les impacts des politiques commerciales et d'investissement de l'Union européenne sur les droits fonciers et les conditions de vie des familles vulnérables.

Références

Bertow, K. and Schultheis, A. (2007) Impact of EU's agricultural trade policy on smallholders in Africa, Bonn, Germany: Germanwatch.

Daniel, S. and Mittal, A. (2009) The Great Land Grab: Rush for World's Farmland Threatens Food Security for the Poor, Oakland, CA 94619: The Oakland Institute.

FAO (2001) Soil biodiversity and sustainable agriculture: Paper submitted by the Food and Agriculture Organisation of the United Nations UNEP/CBD/SBSTTA/7/INF/11, 5 November 2001, para. 83. Disponible: <http://archive.unu.edu/env/plec/cbd/Montreal/reports/FAO-soil.pdf> [23 April 2012].

Graham, A., Aubrey, S., Künnemann, R. and Monsalve Suárez, S. (2010) Land Grab study: CSO Monitoring 2009-2010 "Advancing African Agriculture" (AAA): The Impact of Europe's Policies and Practices on African Agriculture and Food Security. Disponible: <http://fian.org/resources/documents/others/report-on-land-grabbing/pdf> [23 April 2012]

Jayne, T.S., Zulu, B., Kajoba, G. and Weber, M.T. (2008) Access to Land and Poverty Reduction in Rural Zambia: Connecting the Policy Issues. Food Security Research Project. Working Paper No. 34. October 2008.

The International Fund for Agricultural Development: (IFAD) (2011) Smallholder Productivity Promotion Programme; Programme Design Report Volume 1 – Main Report- June 2011.

Metcalfe, S. (2005) 'Landscape Conservation and Land Tenure in Zambia: Community Trusts in the Kazungula Heartland' African Wildlife Foundation Working Paper.

Ministry of Lands (2010) Government's Role in Customary Land Administration in Zambia, A Paper Presentation by Mulenga, B.B Commissioner of Lands, Ministry of Lands at the Consultative Forum on Customary Land Administration in Zambia, organized by Zambia Land Alliance and Action Aid Zambia held at Golfview Hotel on the 25th August 2011 in Lusaka, Zambia.

Situmbeko, L.C., and Zulu, J.J. (2004) Zambia Condemned to Debt: How the IMF and the World Bank Have Undermined Development. London: World Development Movement.

Bibliographie

EC (2010) Trade, Growth and World Affairs, Trade Policy as a core component of the EU's 2020 Strategy, COM (2010) 612

EC (2010b) The CAP Towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, COM(2010) 672 final

Cette publication fait partie du rapport « **Au lieu d'exporter la crise, importons les alternatives! Quand les peuples du Sud redéfinissent les politiques commerciales** », publié par AITEC (France), Comhlámh (Irlande), et WEED (Allemagne) dans le cadre d'un projet commun.

© AITEC 2012

Édité par: Fanny SIMON, Gildas JOSSEC et Lala-Hakuma DADCI, avec les contributions de Comhlámh et WEED.

Tous nos remerciements aux auteurs qui ont contribué à ce rapport: Joseph Mbinji, Henry Saragih et Mary Lou Malig, Mary Ann Manahan, Buenaventura Dargentès et Cheryl Batistel, Chandra Bhushnan et Sugandh Juneja, Claude Kabemba, Carlos Aguilar, Enrique Daza, et Timothy Kondo.

Nous remercions également nos partenaires pour leur contribution à ce projet: Ruth Doggett, Lisa Wilson, Alfred M'Sichili, Fleachta Phelan, Viola Dannenmaier, Christine Pohl, David Hachfeld, Amy Stones, Rebecca Varghese Buchholz et Jayde Bradley; ainsi que les personnes ayant partagé leurs conseils pour l'élaboration de ce rapport: David Cronin, Pia Eberhardt, Aileen Kwa, Charly Poppe, Sanya Reid-Smith and Elisabeth Tuerk.

L'intégralité de ce rapport est disponible sur internet à partir des sites des différents partenaires et sur: <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article1280>

AITEC

21 ter rue Voltaire
75011 Paris
<http://aitec.reseau-ipam.org/>
Tel.: 01.43.71.22.22



Comhlámh

2nd Floor
Ballast House
Dublin 2
www.comhlamh.org



WEED

Eldenaer Str. 60
10247 Berlin
<http://www.weed-online.org/>



Cette contribution fait partie d'un projet commun mené par AITEC (France), Traidcraft Exchange (Angleterre), Comhlámh (Irlande), Oxfam-Germany et WEED (Allemagne).



Les opinions et points de vue exprimés au sein de ces contributions sont de la seule responsabilité de leur(s) auteur(es) et ne peuvent en aucun cas être imputés à l'une des organisations de ce projet.



Cette publication a été réalisée avec l'aide financière de la Commission européenne. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité des contributeurs, et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant les positions de l'Union européenne.