

Agricultures familiales  
et sociétés civiles  
face aux investissements  
dans les terres  
dans les pays du Sud

# Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les terres dans les pays du Sud

**Rédaction** : Céline Allaverdian (GRET)

**Contribution, études de cas** : Bruno Angsthelm (CCFD-Terre solidaire), Antoine Bouhey (Peuples Solidaires en association avec ActionAid), Cécile Broutin (Gret), Sylvie Dideron (Agter), Mathilde Gingembre (Peuples Solidaires en association avec ActionAid), Clara Jamart (Agter), Samuel L'orphelin (Agter), Anna Lukacs (Synergie Paysanne), Carline Mainenti (AVSF), Nestor Mahinou (Synergie Paysanne), Ambroise Mazal (CCFD-Terre solidaire), Louis Pautrizel (Gret), Mamy Rakotondrainibe et Philippe Randrianarimanana (Collectif pour la défense des terres malgaches – TANY), Ramesh Sharma (Ekta Parishad), Ernesto Tzi (SANK), Benito Maria (AVSF), Augusto Aponte (Progreso Pérou), Wang Xiaoying (Institut de développement rural de l'Académie chinoise des sciences sociales)

**Relecture et mise en forme finale** : Aurore Mansion (GRET)

• JUILLET 2010

**Édition et diffusion :**

Coordination SUD

14 passage Dubail 75010 Paris

[www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org)

**Maquette :** Imédia, [www.imedia.sn](http://www.imedia.sn)

**Impression :** AB Numeric (69263 Lyon Cedex 09)

**Dépôt légal :** juillet 2010

# Sommaire

|                     |    |
|---------------------|----|
| Sigles et acronymes | 7  |
| Introduction        | 11 |

## **PARTIE 1. SYNTHÈSE** 13

|   |    |
|---|----|
| <b>Chapitre I. Quels investissements dans quel contexte ?</b>                     | 15 |
| Des investissements et des investisseurs aux multiples facettes                   | 15 |
| Diversité des types investisseurs   | 15 |
| Une multitude d'objectifs pour ces investissements                                | 17 |
| <b>Un contexte politique favorable aux investisseurs étrangers</b>                | 18 |
| Des investisseurs moteurs du développement  | 18 |
| Des politiques foncières qui servent les intérêts des investisseurs               | 20 |
| Les opportunités créés par les problèmes de gouvernance                           | 22 |
| <b>Chapitre II. Les risques des investissements pour les populations</b>          | 24 |
| Manque de transparence des processus de négociation                               | 24 |
| Des négociations opaques sur l'investissement de Daewoo...                        | 26 |
| <b>Des populations locales privées de leurs droits élémentaires</b>               | 26 |
| Remise en cause des « droits de propriété » des populations locales               | 26 |
| Des impacts négatifs pour l'environnement   | 28 |
| Quels impacts à long terme des investissements ?                                  | 29 |
| <b>Chapitre III. Des sociétés civiles qui se mobilisent...</b>                    | 30 |
| Du local à l'international : les échelles de la mobilisation de la société civile | 30 |
| <b>Les objectifs des acteurs de la mobilisation de la société civile</b>          | 32 |
| Des revendications locales  | 32 |
| Mais des objectifs parfois divergents au sein de la société civile                | 34 |
| <b>Les moyens d'action</b>  | 35 |
| Se faire entendre : revendication, médiatisation, mise en réseaux                 | 35 |
| Des actions orientées sur le développement communautaire                          | 36 |
| Le recours en justice et au droit   | 37 |
| Réclamer des études d'impact avec consultation                                    | 38 |
| Contribuer à la formulation des politiques  | 39 |
| Concurrer les investisseurs   | 40 |
| L'implication de personnalités politiques   | 41 |

|   |    |
|---|----|
| <b>Chapitre IV. Quels impacts de la mobilisation sur les processus d'investissement ?</b> | 43 |
| <b>Les impacts sur les projets d'investissement</b>                                       | 43 |
| Annulation et suspension de projets d'investissements                                     | 43 |
| Renégociation des investissements   | 43 |
| Des impacts parfois limités   | 44 |
| <b>Les impacts sur les politiques et les rapports de force locaux</b>                     | 44 |
| Prise en compte des droits par les autorités nationales                                   | 44 |
| Une place plus grande accordée aux organisations de la société civile                     | 44 |
| Une plus grande cohérence des politiques...   | 45 |
| Pot de terre contre pot de fer ?  | 45 |
| <b>Des initiatives pour appuyer l'émergence de nouvelles pratiques d'investissement</b>   | 45 |
| <b>Chapitre V. Comment avancer ?</b>  | 47 |

## **PARTIE 2. ÉTUDES DE CAS** 49

|   |    |
|---|----|
| <b>Étude de cas n°1. Des projets d'investissements dans la commune de Djidja au Bénin</b>         | 51 |
| <b>Les politiques agricole et foncière au Bénin</b>   | 51 |
| Entre vision libérale et priorité aux agricultures familiales : une politique qui hésite          | 51 |
| Une politique foncière en chantier  | 52 |
| <b>Investissements, investisseurs et autorités dans la commune de Djidja</b>                      | 53 |
| Caractéristiques de la commune de Djidja  | 53 |
| Caractéristiques des transactions sur les terres  | 54 |
| Description des vendeurs  | 54 |
| Description des investisseurs   | 55 |
| Caractéristiques des terres ayant fait l'objet d'une transaction                                  | 55 |
| Destination des investissements   | 55 |
| Implications et rôles des autorités locales   | 56 |
| <b>Positionnement et actions de la société civile face aux investissements</b>                    | 57 |
| Comment la société civile et SYNPA ont-ils été mis au courant des investissements ?               | 57 |
| Perception de ces investissements par la société civile   | 58 |
| Une mobilisation structurée autour de cinq grands enjeux  | 58 |
| <b>Les impacts directs des investissements</b>  | 63 |
| <b>Conclusion</b>   |    |
| <b>Étude de cas n°2. La résistance à l'accaparement des terres à Madagascar. Le cas de Daewoo</b> | 67 |
| Tenants et aboutissants d'une affaire très médiatisée : au coeur du scandale Daewoo               | 68 |

|  |    |
|--|----|
| Des politiques agricoles et économiques qui se heurtent<br>au caractère sacré de la terre pour les Malgaches   | 68 |
| Daewoo Logistics, une entreprise déjà implantée qui cherche<br>à renforcer et diversifier sa présence sur le territoire  | 70 |
| De la diffusion d'informations parcellaires à la révélation<br>de l'ampleur de l'investissement  | 71 |
| <b>Actions de la société civile face à l'investissement</b>  | 72 |
| Des réactions éparses dans un premier temps  | 72 |
| Une mobilisation limitée par la répression politique<br>et l'absence de liberté d'expression   | 73 |
| La diaspora choisit de mobiliser hors de Madagascar  | 75 |
| La société civile malgache demande avant tout la transparence  | 75 |
| L'opposition politique se saisit de l'affaire :<br>dénonciation ou instrumentalisation ?   | 77 |
| Poursuivre la mission d'interpellation des pouvoirs publics<br>en dépit des aléas politiques   | 77 |
| <b>Après l'abandon du projet dans sa forme initiale,<br/>la vigilance reste de mise</b>  | 78 |
| <br>   |    |
| <b>Étude de cas n°3. Communautés indigènes en résistance<br/>face à l'avancée des entreprises de palmier à huile au Guatemala</b>  | 81 |
| Des politiques au service du capital   | 81 |
| Enjeux et dynamiques foncières dans la FTN :<br>quelles contraintes et opportunités pour l'agriculture paysanne  | 82 |
| Petite histoire de l'arrivée des palmiers à huile à Chisec et Raxruhá  | 84 |
| Des autorités locales sans prise sur les politiques de développement<br>local et des réflexions hésitantes   | 85 |
| Une production déjà bien implantée lorsque la société civile<br>s'empare du sujet  | 86 |
| Controverses et divisions au sein de la population   | 87 |
| Organisation des communautés indigènes et paysannes<br>pour la défense de leur territoire et de leur économie  | 88 |
| Appuyer la société civile locale pour améliorer<br>le bilan des investissements  | 91 |
| <br>   |    |
| <b>Étude de cas n°4. Dynamiques et implications politiques, sociales<br/>et économiques des investissements dans des terres agricoles<br/>de la région de Piura au Pérou</b> | 93 |
| Des orientations politiques favorables aux investissements extérieurs  | 93 |
| Une politique agricole et commerciale favorable<br>aux investissements privés sur les terres   | 93 |
| Évolution des modalités d'accès et de gestion de la terre dans la vallée<br>du Chira : du modèle coopératif au morcellement des terres                                       | 94 |
| Implication des acteurs politiques locaux dans la procédure<br>d'investissement : entre réserve et dénonciation  | 98 |
| <b>Une société civile mobilisée pour dénoncer<br/>les injustices nées de ces investissements</b>   | 99 |

|  |     |
|--|-----|
| Un manque d'information et d'implication de la société civile  | 99  |
| Contraintes et opportunités de ces investissements pour les organisations issues de la société civile  | 100 |
| Réponses des organisations paysannes et des autres acteurs de la société civile : de l'entrepreneuriat au recours en justice   | 101 |
| Des élus nationaux qui se mobilisent autour de la défense des terres paysannes   | 102 |
| Impact direct de la mobilisation sur les projets d'investissement : récupération de terres et dénonciation des irrégularités   | 103 |
| <b>Avancée et limites de la mobilisation : reconnaissance de droits contre poursuite des investissements</b>   | 104 |
| La force organisationnelle des producteurs de banane, un rôle clé dans la défense des intérêts paysans face aux investissements massifs  | 104 |
| Des effets « boule de neige » dans d'autres localités de la région   | 105 |
| Mais des investissements qui continuent de progresser  | 106 |
| <b>Quel avenir pour l'agriculture paysanne ?</b>   | 106 |
| <br>   |     |
| <b>Étude de cas n°5. Expropriation des agriculteurs pour l'expansion d'une zone aéroportuaire et industrielle. Le cas de Huaming, municipalité de Tianjin, république populaire de Chine</b> | 107 |
| À propos du foncier agricole en Chine  | 107 |
| <b>Huaming, une région rurale proche de Tianjin, le plus grand port en eaux profondes de Chine</b>   | 109 |
| Une zone industrielle, portuaire et aéroportuaire bien placée et florissante   | 109 |
| Caractéristiques des terres agricoles voisines   | 109 |
| <b>La mise en place d'un parc aéroportuaire pour encourager le développement économique</b>  | 110 |
| Attirer les investissements étrangers et développer un centre industriel de hautes technologies  | 110 |
| Expansion du parc aéroportuaire et expropriation de paysans  | 111 |
| <b>La vive opposition des communautés villageoises à l'accaparement des terres</b>   | 112 |
| La vive opposition de communautés villageoises au projet cause le retard des travaux   | 112 |
| Des collectifs déposent plainte auprès des plus hautes autorités locales pour vol de terres et compensations insatisfaisantes  | 113 |
| Les recours en justice de 886 familles sont refusés par les tribunaux ou n'obtiennent pas de réponse   | 113 |
| Le cas de Huaming devient de notoriété publique mais le problème de la réquisition illégale des terres n'est toujours pas résolu   | 114 |
| <b>Le gouvernement local prend des mesures compensatoires en faveur des plaignants</b>   | 114 |
| Le montant de la compensation pour expropriation est augmenté  | 114 |
| Relogement dans des zones résidentielles nouvelles   | 115 |
| <b>Conclusion</b>  | 116 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Étude de cas n°6. L'implantation de Jindal Steel &amp; Power Ltd dans l'État du Chhattisgarh en Inde</b>     | 117 |
| <b>Rappels succincts sur l'histoire foncière de l'Inde</b>  | 117 |
| Avant et pendant l'occupation britannique   | 117 |
| Les réformes foncières après l'indépendance   | 118 |
| La révolution verte   | 119 |
| Le laisser-faire ou la gestion foncière confiée au marché   | 119 |
| <b>La question indigène en Inde</b>   | 120 |
| <b>Le Chhattisgarh : un État rural sans politique agricole</b>  | 121 |
| La création de l'État du Chhattisgarh   | 121 |
| La population indigène du Chhattisgarh  | 122 |
| <b>Chronologie du processus d'implantation de Jindal Steel &amp; Power Ltd</b>                                  | 124 |
| Naissance d'un État industriel  | 124 |
| Politique de valorisation des ressources minières   | 125 |
| <b>La réaction de la société civile face à Jindal et à l'État</b>   | 126 |
| Résistance et opposition dès la naissance du Chhattisgarh   | 126 |
| Réaction des organisations paysannes, civiles et politiques : différents outils d'action non-violente à l'essai | 127 |
| Du local au national : la préparation de Janadesh 2007  | 128 |
| Mobilisation à différents niveaux, des résultats contrastés   | 129 |
| <b>Des avancées fragiles à consolider</b>   | 130 |





# Sigles et acronymes

|                    |  |
|--------------------|--|
| AA                 | Accord d'association   |
| AFDI               | Agriculteurs français et développement international   |
| AGRA               | Alliance pour la révolution verte en Afrique /<br>Alliance for a green revolution in Africa                  |
| AGTER              | Association pour contribuer à améliorer la gouvernance de la terre,<br>de l'eau et des ressources naturelles |
| AMPBAO             | Association de micro-producteurs de bananes biologiques rive<br>gauche                                       |
| AQT                | Association Qana' Tzultaq'a  |
| AVSF               | Agronomes et vétérinaires sans frontières  |
| BM                 | Banque mondiale  |
| BMZ                | Ministère allemand de la Coopération   |
| C2A                | Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD   |
| CAS                | Centre d'analyse stratégique   |
| CCFD               | Comité catholique contre la faim et pour le développement  |
| CEDEAO             | Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest  |
| CEPIBO             | Centrale piuranaise de petits producteurs de banane biologique   |
| CEPRI              | Comité de promotion de l'investissement privé  |
| CERAS              | Centre de recherche et d'action sociales   |
| CFR                | Certificat foncier rural   |
| CIA                | Central Intelligence Agency  |
| CNUCED             | Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement   |
| COPAGEN            | Coalition pour la protection du patrimoine génétique africain  |
| CSE                | Centre for Science and Environment   |
| CUC                | Comité d'unité paysanne  |
| DPDR               | Déclaration de politique de développement rural  |
| EDBM               | Economic Development Board of Madagascar   |
| FAO                | Food and agriculture organization<br>Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture     |
| FIAN International | Foodfirst Information and Action Network /<br>Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir    |
| FIDA               | (IFAD) Fonds international de développement agricole   |

|                |   |
|----------------|---|
| FONTIERRAS     | Le Fonds de terres  |
| FTM/CPM        | Firaisankinan'ny Tantsaha eto Madagasikara /<br>Coalition paysanne de Madagascar          |
| FTN            | Franja Transversal del Norte  |
| GISA           | Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire                                       |
| GRET           | Groupe de recherche et d'échanges technologiques  |
| HARDI          | Harmonisation des actions pour la réalisation d'un développement<br>intégrés à Madagascar |
| HAT            | Haute autorité de la transition   |
| IATP           | Institute for Agriculture and Trade Policy  |
| IDEAR-CONGCOOP | Instituto de Estudios Agrarios y rurales /<br>Coordinación de ONG y cooperativas          |
| IFI            | Institutions financières internationales  |
| IFPRI          | International food policy research institute  |
| IIED           | International institute for environment and development                                   |
| IISD           | International institute for sustainable development                                       |
| ILC            | International Land Coalition  |
| ITIE           | Initiative pour la transparence dans les industries extractives                           |
| LDPDR          | Lettre de déclaration de politique de développement rural                                 |
| MCA            | Millenium Challenge Account   |
| MFE            | Madagascar Future Entreprise  |
| MICUDE         | Ministère guatémaltèque de la Culture et des Sports                                       |
| OCDE           | Organisation de coopération et de développement économique                                |
| OF             | Observatoire du foncier   |
| OGM            | Organismes génétiquement modifiés   |
| OIT            | Organisation internationale du travail  |
| OMD            | Objectifs du millénaire pour le développement   |
| ONG            | Organisation non gouvernementale  |
| ONU            | Organisation des Nations unies  |
| OP             | Organisations de producteurs  |
| OSD            | Orientations stratégiques de développement  |
| PAC            | Patrimoine agraire collectif  |
| PADESA         | Palmas de Desarrollo SA   |
| PCC            | Parti communiste chinois  |
| PDI            | Plan de développement industriel  |
| PEIH           | Projet spécial hydro-énergétique du Haut Piura  |
| PFNOSCM        | Plate-forme nationale des organisations de société civile malgache                        |
| PFR            | Plan foncier rural  |
| PFSE           | Projet de fourniture des services d'énergie   |

---

|          |  |
|----------|--|
| PIB      | Produit intérieur brut   |
| PIDESC   | Pacte international relatif aux droits civils et politiques  |
| PLOF     | Plan local d'occupation foncière   |
| PNF      | Programme national foncier (Madagascar)  |
| PNIA     | Programme national d'investissement agricole   |
| PNOPPA   | Plate-forme nationale des organisations paysannes et des producteurs agricoles                                 |
| POSCO    | The Pohang Iron and Steel Company  |
| PRORURAL | Program for Rural Development (Guatemala)  |
| PSO      | Plan stratégique opérationnel  |
| PSRSA    | Plan stratégique de relance du secteur agricole  |
| PTF      | Partenaires techniques et financiers   |
| REPEBAN  | Réseau de petits producteurs de banane biologique  |
| SANK     | Sa Q'a Chol Nimla Kalebaal (Harmony in our Community)  |
| SCRP     | Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté   |
| SDPDR    | Schéma directeur de politique de développement rural   |
| SEFAFI   | Sehatra Fanarahamaso ny Fiainam-Pirenena /<br>Société civile de l'observatoire de la vie publique à Madagascar |
| SIF      | Solidarité des intervenants sur le foncier   |
| SOA      | Syndicat des organisations agricoles   |
| SYNPA    | Synergie paysanne  |
| TLC      | Traité de libre échange  |
| UEMOA    | Union économique et monétaire ouest africaine  |
| WILDAF   | Femmes, droit et développement en Afrique  |



## Introduction

Les investissements étrangers dans les terres ne sont pas un phénomène nouveau. Cependant, ils ont pris une ampleur et une nature différentes à partir de 2008, alors que depuis 1980, ils avaient décliné au profit d'investissements dans l'agriculture contractuelle ou dans les divers secteurs de l'agrobusiness (intrants, machines, transformation, etc.). En dehors des cas de spéculation pure, les stratégies d'investissement sont tout à fait nouvelles : ce ne sont plus les avantages comparatifs de la production à grande échelle de cultures tropicales qui motivent ces investissements, mais la recherche de sécurité en alimentation, en eau et en énergie des pays investisseurs.

L'essor des acquisitions et des locations de terres à grande échelle, la marchandisation de la ressource foncière et l'importance des surfaces concernées confèrent aussi à ces investissements étrangers une dimension nouvelle. Ce phénomène devient une question d'actualité majeure de par les risques et les enjeux qu'il pose. Différents acteurs et internationaux ont produit ou sont en train de finaliser des études et notes de positionnement sur le sujet<sup>1</sup>.

Le phénomène demeure cependant impossible à quantifier de par l'inaccessibilité des contrats. Un inventaire réalisé sur cinq pays africains (Éthiopie, Ghana, Madagascar, Mali et Soudan) par l'IIED, la FAO et le FIDA a documenté des investissements étrangers concernant près de 2,5 millions d'hectares de terres, entre 2004 et début 2009<sup>2</sup>. Selon Olivier de Schutter, rapporteur spécial de l'ONU pour le droit à l'alimentation, 15 à 20 millions d'hectares de terres agricoles ont fait l'objet de transactions ou de négociations entre les pays en développement et des investisseurs étrangers depuis 2006<sup>3</sup>. GRAIN, ONG basée en Espagne, très active dans le suivi des médias sur le sujet, a répertorié depuis juin 2008 plus de 530 articles dans les médias et a documenté plus de 180 transactions foncières<sup>4</sup>. Dans un article de la revue *Études foncières*<sup>5</sup>, l'auteur, directeur de l'ONG française AGTER, évoque le fait que « en un an, des dizaines de millions d'hectares sont passés sous le contrôle de quelques grands groupes ». Par ailleurs, un rapport de la BMZ (ministère allemand de la Coopération) affirme sur la question que « les rapports dans le domaine public ont seulement abordé la partie immergée de l'iceberg ».<sup>6</sup>

Face aux enjeux majeurs pour l'avenir de la sécurité alimentaire et de l'agriculture mondiale, le phénomène d'acquisition et de location de terres à grande échelle est un sujet fortement controversé qui mobilise activement les médias et l'opinion publique.

---

1. La Banque mondiale (BM), l'International land coalition (ILC), l'International Institute for Environment and Development (IIED), l'International Institute for Sustainable Development (IISD), la Food and Agriculture Organisation (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA), l'International Food Policy Research Institute (IFPRI), la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le comité technique « Foncier et Développement » de la Coopération française et le Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire (GISA), le Centre d'analyse stratégique (CAS), le Club du Sahel, l'Union européenne (UE), etc.

2. Cotula, 2009.

3. De Schutter, décembre 2009.

4. GRAIN, Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière, octobre 2008.

5. Merlet, Les phénomènes d'appropriation à grande échelle des terres agricoles dans les pays du Sud et de l'Est, *Études foncières*, n°142, nov-déc 2009.

6. BMZ, *Development Policy stance on the topic of land grabbing. The purchase and leasing of large areas of land in developing countries*. August, 2009.

Pour nourrir le débat sur la question, la Commission Agriculture et Alimentation « C2A » de Coordination SUD, déjà active dans le plaidoyer de défense des agricultures familiales, a donc décidé de réaliser une étude originale sur les investissements massifs dans les terres, avec un angle d’attaque encore peu documenté sur la mobilisation des acteurs de la société civile.

Le présent document est organisé en deux grandes parties.

Une première partie dite « de synthèse » qui à partir de six études de cas d’investissement massif dans les terres en Afrique, en Asie et en Amérique latine, se propose de :

- caractériser ce qui est spécifique de ce qui est transversal, notamment du point de vue de la nature des investissements, des investisseurs et des politiques des pays récepteurs en la matière ;
- identifier les risques que comportent ces investissements massifs dans les terres vis-à-vis des populations locales et de la souveraineté des pays récepteurs ;
- analyser la mobilisation de la société civile face aux phénomènes d’appropriation de terres à grande échelle : ses objectifs, ses moyens d’action et les impacts de la mobilisation sur les processus d’investissement en cours ;
- soumettre des pistes d’action et de réflexion pour répondre aux défis posés aux acteurs de la société civile pour réguler les projets d’investissement massif et défendre des modèles alternatifs prenant mieux en compte les droits et pratiques des populations locales ;

Une seconde partie dite « études de cas » qui restitue les six études de cas et donne à voir sur la perception des acteurs de la société civile sur les investissements, ainsi que sur leurs risques et leurs opportunités. Chaque étude de cas a été produite en partenariat entre une organisation membre de la C2A et un acteur issu de la société civile au Sud à partir d’enquêtes réalisées sur le terrain et restituées ici sous la forme de témoignages.

| Continent       | Pays       | Partenaires  |
|-----------------|------------|--|
| Afrique         | Bénin      | Synergie Paysanne - SYNPA<br>CCFD - Terre solidaire                                      |
|                 | Madagascar | Peuples solidaires<br>Collectif pour la défense des terres malgaches - TANY              |
| Amérique Latine | Guatemala  | SANK<br>AVSF   |
|                 | Pérou      | CEPIBO et PROGRESO<br>AVSF   |
| Asie            | Chine      | Institut de développement rural<br>de l’Académie chinoise des sciences sociales<br>AGTER |
|                 | Inde       | Ekta Parishad<br>AGTER   |

Ce document a vocation à aider les acteurs issus de la société civile au Nord comme au Sud à se positionner par rapport au phénomène d’investissement et à nourrir des axes pour les plaidoyers futurs.

# **Partie 1. Synthèse**

Nourrir les débats  
pour aider  
à mieux comprendre,  
se positionner et agir





## CHAPITRE I

# Quels investissements dans quel contexte ?

## Des investissements et des investisseurs aux multiples facettes

### **Diversité des types d'investisseurs**

Dans les six études de cas, les cessions de terres à grande échelle sont réalisées par des investisseurs de natures et d'origines diverses. L'étude réalisée par Synergie Paysanne au Bénin dans la commune de Djidja dans le Zou, au centre du pays, met en évidence une diversité d'investisseurs se présentant sous une multitude de formes. En effet, en amont d'un projet d'investissement, il peut y avoir un État, une entreprise étrangère publique ou privée, des acteurs nationaux ou des filiales locales nationales dans le pays.

#### *De puissantes compagnies issues des pays émergents*

Ces investisseurs semblent retenir une plus grande attention de la part de l'opinion publique internationale. Ils sont régulièrement accusés d'être les principaux responsables des accaparements de terres dans le monde. L'étude de cas malgache illustre bien cet état de fait, avec les investissements massifs initialement prévus par Daewoo Logistics, filiale locale du puissant conglomérat sud-coréen Daewoo (pour 1,3 million d'hectares), et Varun, géant indien de l'acier (pour 232 000 hectares).

#### *Des firmes importantes des pays du Nord*

Les grosses firmes des pays émergents ne sont évidemment pas les seules à opter pour ce genre d'investissements : de nombreuses compagnies des pays occidentaux recherchent de grandes surfaces de terre pour y développer agrocarburants et productions alimentaires destinés à l'export. Dans l'étude de cas au Pérou c'est Maple Ethanol SRL, filiale d'une compagnie américaine « The Maple Companies » se consacrant à des projets énergétiques, qui a acquis près de 11 000 hectares de terres pour y produire de la canne à sucre.

#### *Des compagnies importantes nationales et des élites locales*

Celles-ci ne sont pas à négliger dans les phénomènes d'acquisition de terre à grande échelle, comme le démontrent, entre autres, les études de cas en Amérique latine. Celle du Pérou met en évidence l'intervention de Camposol, une des plus grandes compagnies agro-industrielles du pays, et du Groupe Romero, groupe de capitaux péruviens très influents dans la région. Dans l'étude de cas du Guatemala, ce sont quatre grandes familles nationales, organisées chacune sous forme de groupe commercial, qui produisent de l'huile de palme sur de grandes plantations.

### *Des États investisseurs*

Les États peuvent eux aussi directement ou indirectement mettre en œuvre des projets d'investissement, sur leur propre territoire comme le montre l'étude de cas en Chine où la construction d'une zone industrielle et économique à Huaming, en périphérie de l'agglomération et du port de Tianjin, a été appuyée par le gouvernement chinois. Cependant, dans le cas d'États investisseurs, on rencontre plus souvent le cas d'États qui mettent en œuvre des investissements à l'étranger à partir d'accords bilatéraux, de fonds souverains, ou en encourageant leurs entreprises à investir, avec un objectif affiché de sécurité alimentaire pour le pays d'origine. Notre panel d'études de cas ne comprend malheureusement pas ce cas de figure qui représente une partie importante des investissements réalisés par les pays arabes et du Golfe.

#### **Tendances sur les origines et les types d'investisseurs, la destination et le type d'investissement**

Les investisseurs de ces projets agricoles de grande échelle ne sont plus comme autrefois issus exclusivement des pays développés.

Les pays densément peuplés à forte croissance économique d'Asie orientale (Chine, Corée du Sud, Japon) investissent en Afrique et en Asie pour la production alimentaire, l'alimentation animale et les agrocarburants. Les pays arabes et du Golfe, importateurs en aliments, avec peu de ressources en terres et en eau mais bénéficiant de rentes pétrolières, investissent eux aussi et en priorité dans les pays à proximité culturelle et géographique, pour la production alimentaire. Dans tous ces pays, la destination prioritaire de la production issue des investissements est le pays d'origine de l'investisseur.

Le secteur privé d'Europe, des États-Unis et du Japon cherche à investir dans le monde entier, pour la production alimentaire, l'alimentation animale et les agrocarburants. Le choix des productions et de leurs destinations dépend essentiellement des opportunités du marché.

Les investisseurs peuvent être des États ou des fonds souverains. Dans ces cas, les pays d'origine dépendent fortement des importations alimentaires mais disposent de ressources monétaires. Les investissements se réalisent alors de plus en plus dans le cadre d'accords entre gouvernements, via des fonds publics ou par des compagnies dans lesquelles l'État est l'actionnaire majoritaire. Par ailleurs, l'État peut aussi encourager les investissements de leurs entreprises privées via des instruments divers.

Mais les acteurs du secteur privé restent majoritaires par rapport aux entreprises d'agrobusiness autrefois seules, avec l'émergence de fonds d'investissements.

Bien que ces investissements dans le foncier soient majoritairement d'origine étrangère, il existe des investisseurs nationaux. Ces compagnies et ces élites locales peuvent agir en tant qu'intermédiaires, ou réaliser ces investissements fonciers, seules ou en partenariat avec d'autres acteurs locaux.

### **Une multitude d'objectifs pour ces investissements**

Les études de cas montrent que les objectifs poursuivis par ces investissements en termes de destination et de type de production sont assez diversifiés :

- production de céréales destinées à l'export vers le pays de l'investisseur ;
- production d'agrocarburants destinés à l'export et/ou au marché national ;
- production de fruits et légumes destinés à l'export ;

- cultures vivrières pour le marché national ;
- spéculation foncière : acheter pour revendre plus cher plus tard ;
- extraction minière ;
- développement d'une zone industrielle et économique.

On note néanmoins une prédominance pour des productions à l'export de type agricole souvent très consommatrice en terres et en eau pour être productive.

### **Les multiples moteurs de la « soif de terre »**

La hausse des prix des denrées alimentaires en 2007 et 2008 a largement contribué à l'accélération des acquisitions et des locations de terres à grande échelle. Les pays riches en ressources monétaires, mais fortement dépendants des importations alimentaires, ont mis en place des fonds souverains et encouragent leurs entreprises à s'investir dans des projets de production alimentaire à l'étranger, avec comme principale préoccupation : la sécurité alimentaire sur leur propre territoire.

Les objectifs de substitution de consommation des combustibles fossiles, définis dans les cadres réglementaires des gouvernements du Nord (États-Unis et Union européenne), ont également encouragé les investissements étrangers dans les terres pour la production d'agrocarburants, en garantissant un marché à long terme et en offrant des incitations financières (subventions et exonérations fiscales) au secteur privé (entreprises de transformation). Les politiques mondiales de lutte contre le réchauffement climatique, et les rémunérations prévues dans ce cadre autour de la séquestration du carbone, incitent aussi les acquisitions de terres par un jeu d'anticipation.

L'eau est également un moteur essentiel, trop souvent oublié, dans cette course au foncier. 70 % de l'eau douce propre à la consommation humaine sert à l'agriculture. Les pays du Golfe dépendent 80 % de leurs ressources en eau pour le secteur agricole. Face à la raréfaction de l'eau, certains pays ont décidé de limiter l'irrigation. L'Arabie Saoudite a ainsi décidé de suspendre la production de blé sur son territoire à l'horizon 2016 et a mis en place un fonds pour l'investissement agricole à l'étranger en 2008. L'Afrique, qui ne dépense que 2 % de ses ressources en eau pour l'agriculture, est donc une cible privilégiée pour de tels investissements.

Convaincus de l'intérêt des investissements étrangers pour le développement agricole (transfert de nouvelles technologies, création d'emplois, développement du potentiel productif, production alimentaire, diversification économique, accès facilités à certains marchés, exonération fiscale, etc.), les gouvernements des pays hôtes jouent un rôle prépondérant dans la facilitation des investissements fonciers d'acteurs étrangers. Ils mettent en place des réelles politiques d'incitation (accords d'investissements, réformes législatives dans les domaines du foncier, de la fiscalité, dans le secteur bancaire, etc.) pour attirer les investisseurs étrangers.

La crise financière déclenchée fin août 2008 a sans doute elle aussi facilité les mouvements de capitaux vers le foncier. Ces investissements sont dictés par des logiques de spéculation à court terme, ou de retour sur investissements à plus ou moins long terme, dans un contexte où les ressources foncières sont bon marché et où le risque d'une hausse des cours des produits agricoles, y compris de commodités agricoles non alimentaires (coton, hévéa) est élevé.

| Type d'investisseur                              | Motivations des investisseurs                    | Exemple de pays d'origine des investissements       |
|--|--|---|
| Public (à travers des partenariats public/privé) | Sécurité alimentaire                             | Corée du Sud, pays du Golfe, Japon, Égypte, etc.    |
|  | Projets de développement économique avec les IFI | États-Unis, Lybie, etc.                             |
|  | Placement de liquidités nationales               | Pays du Golfe, Chine, Malaisie, Inde, etc.          |
| Privé  | Gestion de portefeuille et de placement          | États-Unis, Royaume Uni, Suède, pays du Golfe, etc. |
|  | Création de nouveaux marchés                     |   |

## Un contexte politique favorable aux investisseurs étrangers

Les projets d'investissement que nous avons étudiés sont caractérisés par un soutien important des pouvoirs publics aux investissements étrangers. Ce soutien se fait au détriment de l'appui aux agricultures familiales qui tirent leurs moyens de subsistance des terres visées par les projets d'investissement. L'absence ou l'application limitée de politiques foncières jouent en faveur des investisseurs. Faute de titres ou de certificats garantis par les autorités, les populations locales ont en effet bien du mal à faire valoir leurs droits sur les terres convoitées par les investisseurs<sup>7</sup>. Elles ne sont souvent associées ni à la construction des politiques, ni à celle des accords passés entre les investisseurs et les États. Les politiques favorables aux investisseurs extérieurs ne sont ainsi pas toujours explicites. Ces derniers profitent bien souvent plus de problèmes de gouvernance locale ou nationale, que d'un cadre institutionnel et législatif adéquat.

### Des investisseurs moteurs du développement

Les expériences des pays développés et de nombreux pays émergents ont montré les potentiels et les atouts de modèles fondés sur les exploitations familiales en termes de maintien et de création d'emploi, de réduction de la pauvreté et de lutte contre les inégalités, d'efficacité économique, de sécurité alimentaire, de préservation de l'environnement et de gestion durable des ressources naturelles, mais aussi de structuration du milieu rural<sup>8</sup>.

Pour autant, les stratégies de développement initiées par certains États donnent la priorité à la promotion de grandes exploitations basées sur une exploitation intensive, avec comme objectif prioritaire la mise en place de filières agro-industrielles et bioénergétiques. Dans

7. Sur les enjeux des politiques foncières, se référer à l'ouvrage du Comité technique Foncier et Développement : « *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Le livre blanc des acteurs de la Coopération* », 2009. <http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-l-elaboration-des-politiques-foncieres/le-livre-blanc-sur-les-politiques-foncieres-des-acteurs-francais-de-la-cooperation>.

8. Alpha et Castellagnet, « *Défendre les agricultures familiales ; lesquelles, pourquoi ?* », Coordination SUD, 2008.

cette perspective, les investisseurs étrangers sont perçus comme un des leviers de mise en œuvre rapide de ces stratégies nationales.

### Les politiques béninoise et malgache en faveur de l'agrobusiness

Au Bénin, le Gouvernement a élaboré un Plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA) pour mettre en cohérence les interventions dans le secteur agricole. Dans sa première version publique de juin 2008, le PSRSA affichait une vision très libérale du développement de l'agriculture, conformément à la politique générale portée par le nouveau président élu Yayi Boni. Le PSRSA visait à « *faire du Bénin une puissance agricole dynamique à l'horizon 2015, compétitive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesse répondant aux besoins de développement économique et social de la population* ». Pour améliorer les rendements, le Gouvernement faisait clairement le choix de grandes exploitations basées sur une agriculture intensive, motorisée (usage du tracteur) et « chimisée » (utilisant des semences améliorées et de l'engrais), sur de grandes superficies, et avec une place importante faite aux filières agro-industrielles et bioénergétiques. Pour attirer les investisseurs privés dans l'agriculture, le Gouvernement a initié avec l'appui du MCA (Millennium Challenge Account<sup>9</sup>) une réforme foncière et accéléré le processus de titrisation des terres prévu dans la nouvelle loi sur le foncier promulguée en 2007.

À Madagascar, la stratégie de développement agricole est marquée par la promotion de l'agrobusiness et par l'ouverture quasi inconditionnelle du pays aux investissements étrangers de toutes sortes. Le type de développement rural visé est clairement décrit dans le *Madagascar Action Plan*, la feuille de route 2007-2012 mise en place sous la présidence de Marc Ravalomanana : elle prévoit la mise en œuvre d'une « révolution verte » destinée à accélérer la croissance de la production agricole, en s'appuyant sur la mécanisation et sur la promotion d'opérateurs orientés vers le marché. Pour la présidente de la Plate-forme nationale des organisations de la société civile, organisation dont certaines propositions n'ont pas été retenues par le *Madagascar Action Plan*, « *l'accent y est particulièrement mis sur l'agrobusiness et non pas sur les paysans alors que nous connaissons réellement l'importance des petits paysans dans le développement de l'agriculture à Madagascar* »<sup>10</sup>.

Les principes définis dans les documents d'orientations stratégiques de nombreux pays se traduisent dans les faits par un nombre croissant de mesures et de réformes qui répondent aux intérêts des investisseurs extérieurs. Ces mesures interviennent dans différents secteurs (foncier, commerce extérieur, fiscalité, infrastructures, etc. et sont dans bien des cas appuyées par des organisations internationales comme la Banque mondiale qui y voit le moyen de poser les bases d'investissements « gagnant-gagnant ».

Pourtant, alors qu'ils profitent déjà de loyers particulièrement faibles, voire inexistantes, la plupart des investissements étrangers bénéficient d'allègements fiscaux. On peut alors s'interroger sur l'impact pour les finances publiques de tels projets qui ne permettent de percevoir ni loyers ni impôts et s'interroger sur les réelles motivations des États et de leurs agents, ainsi que sur les bénéfices qu'ils tirent réellement de tels accords. À l'inverse, on comprend mieux l'intérêt économique pour ces entreprises de réaliser de tels investissements.

En outre, les maigres ressources budgétaires des gouvernements sont également mises à contribution pour faciliter l'investissement. Au Pérou, l'État finance la construction d'un barrage et de tunnels de dérivation pour irriguer de vastes périmètres destinés aux investisseurs,

9. MCA : Fonds d'aide au développement initié par G. Bush en 2002 et mis en place par le Gouvernement américain en 2004.

10. Entretien dans *La Lettre du Consortium de Solidarité avec Madagascar*, [www.madagasconsortium.org/spip.php?article29](http://www.madagasconsortium.org/spip.php?article29), p.2.

privant dans le même temps les agriculteurs familiaux de leur accès à l'eau d'irrigation. En Tanzanie, le Gouvernement est en passe de réaliser des aménagements permettant l'irrigation de nouvelles terres pour étendre le domaine exploité par un investisseur européen, alors même que celui-ci ne paie aucune redevance ni impôt et exporte la majeure partie de sa production de canne à sucre vers l'UE. Par ailleurs, ces exportations de sucre ne s'acquittent d'aucun droit de douanes à l'entrée en Europe car la Tanzanie bénéficie d'un droit de douane nul vers l'UE<sup>11</sup>. Le cas étudié au Guatemala montre aussi clairement l'importance des accords de libre-échange bilatéraux (signés avec les États-Unis en 2005 et en négociation avec l'UE) pour stimuler les investissements étrangers, ces accords leur permettant d'exporter la production dans leur pays d'origine.

## **Des politiques foncières qui servent les intérêts des investisseurs**

Les politiques foncières, ou l'absence de politique foncière, facilitent souvent l'accès des investisseurs étrangers à la terre, et ce au détriment des populations rurales. Même si dans de nombreux contextes, les textes législatifs tendent à reconnaître les droits locaux, ils ne sont pas pour autant partout sécurisés du point de vue juridique. En outre, certaines politiques foncières sont clairement destinées à faciliter les acquisitions massives de terres de la part des investisseurs extérieurs, en donnant la priorité au titre de propriété individuelle et privée dont les procédures d'obtention sont dans les pays du Sud hors de portée d'une grande majorité de la population.

### *Entre sécurité foncière de la tenure des populations et sécurité des investissements*

Dans les pays du Sud, le statut de la terre relève de plusieurs registres de droits : un droit dit coutumier ou néocoutumier qui repose sur des consensus non écrits établis localement suivant des règles évolutives, et un droit écrit hérité de la période coloniale définissant des procédures administratives de création de la propriété privée par le haut. Ce dualisme juridique plonge les populations locales qui cultivent et vivent de la terre et de ses ressources dans une situation d'insécurité foncière. Bien que leurs droits soient reconnus comme légitimes localement, ils risquent de les voir remis en cause soit par l'État, soit par des tiers sans aucune garantie de compensation ou d'indemnisation<sup>12</sup>.

Sous l'impulsion des partenaires internationaux, de nombreux États ont initié des réformes foncières tentant de répondre aux changements affectant l'environnement politique, économique et social, et de sécuriser l'occupation des sols et les droits locaux des populations les plus vulnérables. Pour ne citer que les exemples les plus connus, les guichets fonciers à Madagascar et les plans fonciers ruraux au Bénin sont quelques-unes des expériences innovantes de recherche d'alternatives à l'immatriculation et à la propriété privée individuelle<sup>13</sup>. Pour autant, les opportunités économiques créées par les investissements étrangers leur permettent de bénéficier de dérogations et passe-droits, ce qui n'est pas sans impact sur la crédibilité et les efforts engagés en matière de sécurisation du foncier jusqu'ici par les gouvernements.

---

11. Dans le cadre du programme Tout Sauf les Armes qui doit permettre aux pays les moins avancés de profiter du marché intérieur européen. Or il est clair à travers cet exemple que ce sont les investisseurs européens qui en profitent réellement, les producteurs africains étant rarement en mesure d'atteindre le marché européen, notamment à cause de critères d'entrée des produits trop restrictifs.

12. Comité technique « Foncier et Développement », 2009.

13. Voir les études de cas de : « *Quelles politiques publiques pour défendre les agricultures familiales* », Coordination SUD, 2010. Et les actes de l'atelier international organisé à Cotonou en octobre 2008 : Lavigne, Mansion, Mongbo, « *Vers une gestion foncière communale. Stratégie, outils et conditions de réussite* », 2009. <http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-la-laboration-des-politiques-foncieres/atelier-dechanges-sur-la-gestion-fonciere-a-lechelle-communale/>

### **Une politique et des lois foncières qui peinent à être effectives. L'exemple du Chhattisgarh en Inde**

En 2000, lors de la création de l'État du Chhattisgarh en Inde, un code foncier a été rédigé reprenant les principales dispositions nationales en la matière : sécurisation des locations de terres, accès facilité à la propriété pour les usagers, plafonnement des surfaces des terres possédées, sécurisation des terres collectives, notamment celles détenues par les populations indigènes. Malgré l'existence de ce cadre contraignant, elles ne sont pas appliquées faute de moyens et de volonté politique : la situation foncière reste extrêmement inégale d'une catégorie de population à l'autre, et se caractérise par un déni des droits des populations indigènes sur leurs territoires ancestraux.

#### *Des pratiques « informelles » qui favorisent les projets d'investissement*

Certains gouvernements affichent clairement leur volonté d'adapter leur politique foncière aux besoins des investisseurs extérieurs pour leur faciliter l'accès à la terre. Mais au-delà des textes législatifs qui facilitent l'acquisition de terres par les investisseurs, c'est surtout de manière informelle que les pouvoirs publics favorisent cet accès au foncier.

À Madagascar, le Gouvernement a fait adopter en 2007 une loi autorisant l'attribution de terres à des étrangers, permettant ainsi à Daewoo d'envisager d'investir dans le foncier dans ce pays. Le projet est géré et négocié directement avec le président de la République et les ministères concernés en dehors de toute concertation avec la population.

Au Pérou, le Gouvernement central facilite l'investissement privé, en autorisant l'attribution directe de terres. Au niveau régional, et notamment dans la région de Piura (dont le développement est basé sur l'agriculture), des terres peuvent être mises à disposition des investisseurs par simple ordonnance régionale ou municipale. Ainsi, dans cette région, l'entreprise Maple Ethanol SRL a-t-elle pu acquérir plus de 10 000 hectares de terres avec une rapidité remarquable et, en outre, bénéficier d'un grand projet d'irrigation financé par les pouvoirs publics quelques mois après cet achat. Alors que dans la même zone, les agriculteurs familiaux regroupés au sein d'une coopérative ont eux bien du mal à accéder aux terres, bien qu'ils disposent de toutes les garanties demandées. Cet exemple est significatif d'un traitement différencié entre grands investisseurs privés et petites organisations paysannes dans l'accès au foncier. Autre illustration de ce traitement différencié, le président de la République en personne s'est rendu à Piura pour confirmer la vente de plus de 10 000 hectares de terres à l'entreprise Maple. À cette occasion, il a appelé l'opération « *le début de la révolution agraire* »<sup>14</sup>.

En Inde, dans l'État du Chhattisgarh au sous-sol riche en ressources minières, 80 % de la population est dépendante de l'agriculture. Pourtant, il n'existe aucune politique agricole qui soutiendrait l'agriculture familiale. La contribution du secteur agricole à l'économie de cet État étant considérée comme marginale, la priorité a été donnée au développement industriel et à l'exploitation minière. Dans ce cadre, les autorités étatiques proposent aux investisseurs potentiels des conditions attractives : exonération d'impôts sur cinq ans, peu de frais de location et d'achat de terres, mise à disposition de terres et expulsion avec peu ou sans compensation financière. Les contreparties pour l'État restent aujourd'hui difficiles à appréhender, compte tenu de l'opacité qui entoure les accords passés.

14. <http://www.tribunavirtual.com/revolucionagraria.htm>



Dans le contexte chinois de développement économique rapide et de forte urbanisation, la compétition foncière entre villes et campagnes est un phénomène majeur. Suite aux évolutions de la politique foncière chinoise depuis 1980, la Constitution indique que les principaux détenteurs de droits d'usage sont les collectivités locales. Le Gouvernement n'a donc pas besoin de réquisitionner les terres directement auprès des familles mais auprès des collectivités villageoises. Entre 1996 et 2006, les terres de 40 millions de paysans ont ainsi été réquisitionnées, et entre 2006 et 2010, celles de 15 millions de paysans.

### **La continuité de politiques foncières au service de l'élite économique au Guatemala**

Depuis le XX<sup>e</sup> siècle, les alliances entre l'Etat et les élites foncières et industrielles ont inspiré des politiques qui promeuvent des modèles de grandes exploitations orientées vers les marchés d'exportation. Ces politiques ont conduit à une concentration foncière spectaculaire : aujourd'hui, 2,6 % des exploitations possèdent plus de 64,5 % des terres.

La Franja Transversal del Norte est une zone de frontière agricole récente qui fut ravagée par la guerre civile jusqu'en 1996. Elle est désormais en reconstruction avec un développement important des infrastructures, construction de barrages, électrification, etc. La politique de régularisation des droits fonciers sur la base de la propriété privée individuelle a provoqué une augmentation des ventes de terres au détriment des dynamiques communautaires de gestion des territoires indigènes, au profit des grandes familles guatémaltèques qui continuent à étendre leurs plantations de palmiers à huile.

## **Les opportunités créées par les problèmes de gouvernance**

La complexité des procédures d'acquisition foncière tend toujours à profiter aux plus puissants, à ceux qui possèdent l'information et qui peuvent s'adresser aux bonnes personnes. Les processus de décentralisation en cours dans de nombreux pays renforcent encore le flou autour des prérogatives de chaque échelon de l'administration. Cette multiplicité des acteurs, avec des enjeux et des intérêts économiques et politiques concurrents, génère souvent des conflits pouvant être exacerbés par le manque de délimitation claire des responsabilités en matière de gestion du foncier.

Dans une majorité de nos études de cas, la gestion du foncier revient aux autorités locales. Ce n'est pas pour autant que celles-ci sont impliquées et parties prenantes aux ventes et cessions de terres aux investisseurs. Elles sont régulièrement court-circuitées par le pouvoir central qui s'arroge de nouvelles compétences pour gérer en direct les négociations pour l'accès à la terre.

Dans le cas de Piura au Pérou, les investissements ont été perçus différemment par les différents niveaux administratifs. Alors que les gouvernements central et régional en ont été les principaux promoteurs en les considérant comme stratégiques pour le développement de Piura, les gouvernements locaux n'ont pas été si enthousiastes de voir arriver ces investissements qu'ils perçoivent comme une potentielle source de conflits au sein de leurs juridictions. Des élus nationaux, membres du Congrès, ont bien dénoncé les irrégularités des procédures d'acquisition des terres faites par l'entreprise Maple Ethanol SRL. Malgré ces oppositions, le contrat a néanmoins été signé.

Dans le cas de l'Inde, la superposition des compétences en matière de gestion du foncier amène la création de politiques contradictoires et de vides juridiques. Les politiques foncières ayant été nombreuses (plus d'une centaine depuis l'indépendance), les confusions

législatives et les défaillances du système juridique servent les intérêts des autorités et entretiennent les privilèges fonciers des élites.

Mais quand bien même le niveau local est impliqué, les transactions se réalisent dans l'opacité. Les populations sont mises de côté, les fonctionnaires locaux y trouvent des intérêts personnels en s'appuyant sur des intermédiaires dont le rôle est déterminant dans la formalisation des accords.

### **Le rôle joué par des intermédiaires plus ou moins scrupuleux au Bénin**

Au Bénin, le Syndicat Paysan SYNPA<sup>15</sup> a réalisé une étude début 2009 avec l'aide de son réseau de militants et d'ONG partenaires pour cerner l'ampleur du phénomène des investissements privés dans les terres. Il a notamment observé que la plupart des projets d'investissement recensés ont eu recours à des intermédiaires béninois, y compris à des cadres d'ONG de développement local, pour faciliter les acquisitions.

Par exemple, pour exploiter 5 000 hectares de maïs, soja et palmiers à huile, la CAJAF-COMON (société béninoise) aurait sollicité des intermédiaires ayant eu recours à des stratégies d'intimidation des petits propriétaires, en leur faisant croire que le Gouvernement allait les exproprier pour vendre leurs terres. Le dossier publié dans l'hebdomadaire français *La Vie* du 19 mars 2009 illustre notamment comment des intermédiaires peu scrupuleux profitent de la crédulité des petits paysans et de celle des communautés isolées pour contractualiser avec eux l'utilisation de leurs terres pour la culture du jatropha, sans que cela ne leur apporte finalement les débouchés économiques attendus. Le dossier montre aussi la corruption des élites locales (chef d'arrondissement, famille royale...) par des intermédiaires économiques pour faciliter l'acquisition par des entrepreneurs étrangers de parcelles agricoles très vastes.

15. Synergie Paysanne (SYNPA) est un syndicat paysan militant béninois.



## CHAPITRE II

# Les risques des investissements pour les populations

Il existe un consensus entre les organisations internationales et les États sur les effets positifs potentiels que peuvent avoir les investissements sur les terres : création de revenus, lutte contre la pauvreté, complément à l'investissement public, accès facilité au capital, aux technologies et aux savoir-faire, création d'emplois et gains de productivité. Le GISA<sup>16</sup> évoque aussi, dans le cadre d'une politique réelle de « *responsabilité sociale des entreprises* » de l'investisseur, d'autres effets positifs attendus : réalisation d'infrastructures, réduction de l'insécurité alimentaire à l'échelle mondiale, préservation de zones d'intérêt écologique, et financement du développement agricole.

Mais tous les organismes internationaux mettent aussi en avant les risques réels de tels investissements dans les contextes du Sud où les droits sont peu formalisés, la gouvernance faible, et les populations affectées par ces investissements et dans l'incapacité de défendre leurs droits. Dans ce contexte, on est donc bien loin du dispositif « gagnant-gagnant » des investissements décrit par certains dont l'IFPRI (2009).

## Manque de transparence des processus de négociation et des contrats

### **Le cas de Daewoo à Madagascar : des lois sur la cession de terres malgaches aux étrangers, votées « dans l'opacité »...**

À Madagascar, si la réforme foncière initiée en 2005 dans le cadre du Programme national foncier (PNF) s'est faite en concertation avec la société civile, la mise en place des lois entre 2003 et 2008 autorisant l'achat de terres par les étrangers n'a en revanche donné lieu à aucune démarche de consultation et d'information des populations ou de leurs représentants.

16. Le Groupe interministériel sur la Sécurité alimentaire a rédigé une note de positionnement sur l'appropriation à grande échelle et l'investissement agricole responsable en mars 2010.

## **Des négociations opaques sur l'investissement de Daewoo...**

Dans le cas Daewoo, la négociation du projet d'agro-business s'est faite dans une très grande opacité. Les informations fournies tant par les autorités malgaches que par les dirigeants de Daewoo sont volontairement parcellaires. Les chiffres annoncés dans les journaux malgaches en juillet 2008 à la signature de l'accord de l'investissement sont de 150 000 hectares de terres, soit bien en dessous des informations révélées en novembre 2008 par le *Financial Times* qui affirmait à l'époque que l'accord portait sur un bail emphytéotique de 99 ans pour 1,3 million d'hectares de terres arables.

Le cas malgache est loin d'être isolé : il est symptomatique de la nature d'une majorité de processus de négociation d'investissements. Le manque d'information des citoyens et des populations concernées facilite l'avancée des projets. En l'absence de consultation, la corruption des élites nationales et locales au cours des transactions foncières devient d'autant plus aisée.

Les informations disponibles sur les investissements étrangers dans les terres sont extrêmement limitées. De nombreux rapports et études paraissent aujourd'hui sur le sujet, mais ils ne reposent souvent que sur des informations relayées par la presse internationale. Ce relais permet de mettre au grand jour les négociations d'investissements et les transactions foncières, mais il a ses limites : parmi elles, le contrôle des contenus de la presse nationale sous l'effet de la censure ; mais aussi la publication tardive de l'article, ce qui rend impossible la participation des populations concernées dans les négociations déjà conclues ; ou encore l'inaccessibilité des médias pour les populations rurales isolées.

Le statut et le contenu des transactions ne sont souvent pas précisés dans les informations qui circulent. Le manque de données fiables et vérifiables sur ces investissements rend toute étude et toute analyse fine et détaillée aléatoires. D'autant plus que la plupart des investissements de petite et moyenne taille ne sont pas identifiés.

Plus problématique encore pour les acteurs locaux concernés, les contrats d'investissement ne sont pas accessibles au public et aux ONG. L'IISD<sup>17</sup> évoque même des cas dans lesquels les transactions foncières auraient été approuvées, sans même qu'un contrat n'existe ou ne soit accessible aux fonctionnaires en charge des investissements étrangers, ni aux communautés et aux acteurs locaux touchés par ces accords.

## **Des populations locales privées de leurs droits élémentaires**

### **Remise en cause des « droits de propriété » sur la terre des populations locales**

Dans une grande majorité de contextes, les droits fonciers relèvent d'un ensemble de prérogatives et de régulations à l'échelle de la communauté. *La gestion de l'espace va alors de pair avec celle des hommes, à travers des institutions ancrées dans les pouvoirs locaux. Ce sont ces institutions qui assurent la coexistence de différents usages sur le territoire et gèrent la compétition pour le sol pour maintenir la cohésion du groupe social*<sup>18</sup>. Sans les recon-

---

17. International Institute for Sustainable Development, mai 2009.

18. *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la Coopération.* Comité Technique « Foncier et développement », Juin 2009. téléchargeable sur [www.foncier-developpement.org](http://www.foncier-developpement.org)

naître formellement, les États indépendants ont eu une attitude ambiguë vis-à-vis de cette gestion locale du foncier, oscillant entre tolérance et négation, faute de dispositif opérationnel à leur opposer. Si les réformes initiées depuis une vingtaine d'années dans de nombreux contextes avec l'appui des organisations internationales tendent à leur reconnaître une existence légale, la mise en place de dispositifs opérationnels est une longue entreprise sur l'ensemble des territoires. L'arrivée des investisseurs étrangers fragilise les processus en cours et risque de les remettre en cause lorsque les enjeux économiques et financiers sont très importants pour les autorités. Face aux investisseurs, les populations locales ne sont pas toujours en mesure de défendre leurs droits, soit parce qu'elles ne les connaissent tout simplement pas, soit parce qu'elles n'ont pas les moyens de les faire valoir.

Le cas le plus emblématique de cette privation des droits est celui de Madagascar, déjà cité. Les investissements peuvent également avoir des effets d'accaparement sur les ressources naturelles, et notamment sur l'eau. L'IIED affirme ainsi qu'une grande partie des « accaparements » de terres sont aussi des « accaparements » d'eau, comme le démontre le cas de Maple Ethanol SRL.

Les usages pastoraux des terres considérées comme étant « vides » sont trop souvent ignorés dans les processus d'investissement massif, alors même que ces activités sont au cœur des économies familiales dans les milieux secs ou arides. La prise en compte des droits d'usage pastoraux dans les processus d'investissement est une question essentielle, notamment en Afrique subsaharienne qui concentre près de la moitié des quelque 120 millions de pasteurs et agropasteurs du monde entier.

### **Le cas des appropriations de terres dans la région de Piura, au nord du Pérou : négation des droits d'usage sur les ressources naturelles**

L'eau agricole, accaparée par Maple Ethanol SRL

Entre mars 2006 et janvier 2007, plus de 10 000 hectares de terres, propriété du Projet spécial Chira-Piura, ont été vendus par le gouvernement régional au tarif de soixante dollars l'hectare à Maple Ethanol SRL, filiale de la compagnie américaine « The Maple companies ». Ces achats de terres se sont faits sans aucune concertation avec les populations locales. De plus, certaines terres octroyées étaient de fait déjà cultivées par des petits producteurs (enregistrées au cadastre mais sans titularisation) ou même occupées par des communes reconnues légalement. Au cours du processus d'investissement, l'exclusivité de l'utilisation des eaux de la rivière Chira a également été concédée à l'entreprise Maple, multipliant ainsi au passage par cinquante la valeur des terres<sup>19</sup>.

Ces transactions ont immédiatement provoqué des conflits, essentiellement pour l'utilisation de l'eau de la rivière Chira. En effet, les usagers présents, tels que les organisations de petits producteurs et d'autres petites et moyennes entreprises, ont réclamé leurs droits et des conditions d'utilisation égalitaires de l'eau d'irrigation.

Déni des droits d'usage pastoraux par l'entreprise Camposol

En vue de développer des cultures d'agro-exportation, l'entreprise péruvienne Camposol s'est approprié 1 650 hectares de terres, dont une partie achetée à l'État (notamment au ministère de la Défense). Depuis 1981, des droits d'usage avaient été accordés sur ces terres à l'association d'éleveurs Señor Cautivo par le ministère de l'Agriculture, pour que les éleveurs puissent y faire paître leur bétail. Le conflit éclate lorsque Camposol clôture les terrains, interdisant ainsi

19. Selon les calculs des experts consultés par le quotidien national *Peru*.

l'accès aux bêtes des 1 500 hectares de terres appartenant initialement au territoire cédé en usage à l'association d'éleveurs. Malgré ces conflits, Camposol se serait déjà approprié 560 hectares, pour lesquels elle aurait même obtenu des papiers enregistrés en bonne et due forme au cadastre...

Sources : *Partie 2, étude de cas*

Les appropriations de terres réalisées dans la région de Piura entre 2006 et 2007 par Maple Ethanol SRL et Camposol témoignent de l'absence totale de concertation avec les populations locales et d'une négation de leurs droits de propriété et d'usage sur les terres.

## Des impacts négatifs pour l'environnement

### **Destruction de l'environnement avec le cas de Jindal dans l'État de Chhattisgarh en Inde**

Sur le territoire de l'Etat du Chhattisgarh, Jindal Power & Steel Ltd, importante entreprise indienne de sidérurgie, commence dès 1990 ses activités d'extraction minière sur des périmètres restreints. En 1997, l'entreprise tente de détourner une rivière entière pour alimenter en eau ses activités sidérurgiques. Face aux protestations des populations indigènes, l'entreprise construit finalement un barrage pour répondre à ses propres besoins en eau. En 2004, Jindal Power & Steel Ltd obtient l'autorisation d'exploiter 41 hectares pour produire des éponges métalliques. En 2005, l'entreprise implante quinze autres unités d'extraction de fer sur le territoire. À ce jour, elle continue de créer de nouveaux sites de prospection et d'exploitation minière.

Les périmètres d'activité sont relativement limités, mais l'exploitation minière génère une pollution des sols et des eaux qui dépasse très largement le simple périmètre d'extraction. Les nuisances environnementales, le manque d'eau, voire la destruction physique des parcelles réalisée au cours des opérations de prospection, rendent les terres impropres à la culture et obligent les populations indigènes à partir, facilitant ainsi l'extension des exploitations, sans que les entreprises aient à payer de compensations.

La destruction de l'environnement peut engendrer une suppression des moyens de subsistance des populations locales, alors contraintes d'exploiter les terres marginales et de défricher de nouveaux espaces pour survivre. Un cercle vicieux peut ainsi se mettre en place et décupler les impacts climatiques et environnementaux. Le front pionnier amazonien est un autre exemple très illustratif de ce phénomène.

## Quels impacts au long terme des investissements ?

Au-delà des effets négatifs directs pour les populations locales (expropriations, déni des droits fonciers divers, destruction de l'environnement, etc.), il existe aussi des risques à long terme.

La dégradation de la sécurité alimentaire dans le pays hôte est un des risques majeurs à prendre en compte dans les cas d'investissements pour la production d'agrocarburants et la production alimentaire destinée exclusivement à l'export.

L'autre risque majeur est le recul de l'agriculture familiale dans un contexte de faible absorption des populations rurales par le salariat agricole et d'autres secteurs d'activités. Les modèles agricoles de ces investissements sont le plus souvent basés sur une importante mécanisation du travail, et ne permettront pas de salarier une quantité importante de paysans. Quand bien même les paysans deviennent salariés, cela ne débouche pas automatiquement sur une amélioration de leurs conditions de vie : celles-ci restent souvent précaires, avec des contrats journaliers et des rémunérations très faibles. Par ailleurs, dans la plupart des pays hôtes et particulièrement ceux d'Afrique, les débouchés en main-d'œuvre dans les autres secteurs sont extrêmement limités, avec une industrie balbutiante et un service tertiaire quasi inexistant.

Lorsque les paysans sont privés de leurs terres, leurs conditions de vie risquent de se dégrader davantage, les inégalités économiques de s'accroître encore, et les équilibres sociaux et politiques déjà bien fragiles de se rompre.

Ces impacts contribuent aussi à la disparition des savoir-faire paysans, disparition dont il est difficile de quantifier l'ampleur mais qui est inéluctable. D'autant plus que les itinéraires techniques développés et mis en place par les populations locales sont souvent ceux qui sont les plus adaptés aux conditions socio-environnementales.

Enfin, la superposition de différents niveaux de droit (droit écrit et droit local) à différentes échelles (locale, nationale et internationale) comporte le risque d'une remise en cause de la souveraineté nationale du pays dans sa capacité à mettre en place des systèmes de régulation propres (gouvernance alimentaire, environnement, politiques sociales, etc.).





## CHAPITRE III

# Des sociétés civiles qui se mobilisent...

## Du local à l'international : les échelles de la mobilisation de la société civile

Les études de cas mettent en évidence plusieurs niveaux de mobilisation :

- au niveau local, se mobilisent essentiellement les populations directement impliquées dans le partage des ressources. Les individus opèrent à travers leurs réseaux locaux (organisations de producteurs et organisations communautaires de base). Les élus et les chefs coutumiers locaux peuvent soutenir les actions pour les porter à l'échelle nationale ;
- au niveau national, se mobilise une société civile plus organisée, en fédérations d'associations, avec l'appui de la presse nationale. Les élus nationaux peuvent aussi renforcer la mobilisation en dénonçant les dérives de certaines transactions ;
- à l'échelle internationale, la mobilisation s'opère principalement par le biais des médias internationaux, les ONG internationales, ou encore à partir des diasporas, acteurs clés pour le renforcement du lien entre l'intérieur et l'extérieur du pays.

Les études de cas nous montrent qu'il n'y a pas de schéma type dans l'organisation des mobilisations. Classiquement, celles-ci partent de la base et des populations directement touchées par les projets d'investissement. Leurs actions et revendications sont relayées par des organisations locales puis nationales et enfin internationales. C'est le cas de l'entreprise Jindal en Inde par exemple.

Mais la mobilisation de la société civile peut aussi être déclenchée par des stimuli au niveau international, qui provoquent des réactions dans le pays, essentiellement dans les villes. De là, elles se propagent pour impliquer en dernier lieu les campagnes et les populations directement concernées. Le cas Daewoo de Madagascar illustre clairement ce dernier schéma de mobilisation. Mais il en existe encore bien d'autres.

### **Le cas de Daewoo Logistics à Madagascar : une mobilisation singulière « top-down », qui sera relayée par l'opposition politique**

Le 18 novembre 2008, le *Financial Times* révèle que l'État malgache a conclu un bail emphytéotique de 99 ans pour une superficie de 1,3 million d'hectares de terres arables avec le puissant conglomérat sud-coréen Daewoo. La nouvelle alerte l'opinion internationale, les organisations de solidarité internationale et la diaspora malgache à travers le Collectif Tany. La presse nationale malgache relayera également l'information. Cependant, au-delà de la transgression

du « tabou foncier » lié à la valeur sacrée et inaliénable de la terre des « ancêtres », cette transaction majeure suscitera localement relativement peu de réactions organisées de la part de la société civile malgache. Seules quelques dénonciations émaneront à l'échelle nationale de l'Observatoire de la vie publique à Madagascar et d'un chef coutumier d'une des régions concernées par le bail conclu, mais peu de relais diffuseront les informations.

Ce relatif silence s'expliquerait en partie par le manque d'information des populations, dû à la faible diffusion de la presse écrite et du taux d'analphabétisme élevé dans les zones rurales. Mais le frein majeur à une mobilisation structurée de la société civile semble avoir été la peur de s'exprimer dans un État où les répressions politiques sont violentes.

Cette affaire coïncide avec une crise politique majeure qui oppose le président en place et le maire de Tananarive. Pour les opposants politiques au Gouvernement en place, l'affaire Daewoo représente un moyen de plus pour attaquer le régime en place en jouant sur la fibre nationaliste. La dénonciation des ventes de terres à Daewoo devient alors un thème très politique. Le scandale prend de l'ampleur et mène à un coup d'État, avec la démission de ministres et la proclamation d'une Haute Autorité de la transition présidée par Andry Rajoelina fin janvier 2009. L'instruction du contrat de prospection Daewoo est déclarée « suspendue » en juillet 2009 par le ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation. Mais la vigilance de la société civile reste de mise car le renouvellement de projets de ce type n'est pas à exclure.

## Les objectifs de la mobilisation de la société civile

Un territoire est toujours rattaché à une population locale qui en dépend à travers l'utilisation des ressources naturelles (terre, eau, bois, pâturages, etc.). Ce sont souvent les populations les plus pauvres qui dépendent le plus fortement des ressources naturelles et de leur environnement pour leur survie.

Au-delà des enjeux économiques et de survie, un territoire représente aussi une dimension symbolique et identitaire forte pour les populations. Parce qu'ils remettent en cause les fondements de l'appropriation d'un territoire, les projets d'investissement suscitent de vives réactions de la part des populations locales et de la société civile.

### Des revendications locales

Les études de cas montrent que la mobilisation s'articule d'abord autour de revendications locales portant sur l'information sur les négociations en cours et la sécurisation de l'accès à la terre et aux ressources naturelles.

#### *Transparence des transactions et des contrats*

La mobilisation s'organise d'abord autour de revendications pour la transparence des acquisitions de terres. L'objectif premier des populations locales est d'obtenir une information claire et circonstanciée sur les projets en cours. Leur principale crainte est de se voir mettre devant le fait accompli, c'est-à-dire de voir leurs terres occupées du jour au lendemain par un investisseur, sans en avoir été prévenues.

Dans le cas péruvien, les éleveurs se sont ainsi vu interdire du jour au lendemain l'entrée sur leurs pâturages car la terre venait d'être cédée à Camposol.

Pour éviter cette situation, les sociétés civiles se mobilisent pour obtenir de l'information sur les projets (terres concernées, types d'investissement, etc.). Ce type de revendication cible en priorité les pouvoirs publics qui gèrent la cession des terres. Les sociétés civiles se mobilisent aussi pour une meilleure transparence des contrats.

C'est dans le cadre des revendications pour plus de transparence, que les sociétés civiles parviennent à mettre les pouvoirs publics face à leurs incohérences :

- d'un côté, dans certain cas, un soutien affiché dans les discours aux agriculteurs familiaux, de l'autre des pratiques qui favorisent les investisseurs extérieurs au détriment des premiers ;
- d'un côté une régulation du foncier qui s'appuie sur la sécurisation des droits existants sur la terre, de l'autre des pratiques autocratiques d'attribution de terres, en dehors de tout cadre légal.

Par ces revendications, les sociétés civiles œuvrent à la mise en cohérence des politiques de développement dans les pays du Sud.

### *Sécuriser les droits d'accès à la terre*

L'objectif principal de ces mobilisations est de faire reconnaître les droits d'usage sur les terres des populations locales. Mais parfois les droits accordés ne correspondent pas aux attentes des communautés rurales et peuvent ainsi contribuer à les fragiliser.

#### **Propriété individuelle contre propriété collective au Guatemala**

Dans le cas du Guatemala, les communautés veulent tout d'abord obtenir des titres de propriété sur les terres qu'elles occupent, et ceci selon leur système de propriété collective. Dans les municipalités de Chisec et Raxruhá, le système foncier prôné après la guerre civile a été celui de la propriété individuelle. La propriété collective a été stigmatisée comme un frein au développement, alors qu'elle fonde le système agraire développé par les agriculteurs familiaux présents sur place (essentiellement des indigènes q'eqchi).

Dans les zones où la diffusion de la propriété individuelle a été la plus intense, de nombreux agriculteurs familiaux pauvres ont rapidement vendu leurs terres pour obtenir une rentrée d'argent. Ainsi dans un premier temps, les grands éleveurs ont pu s'installer, puis des investisseurs extérieurs souhaitant développer la production de canne à sucre. Les agriculteurs se retrouvent dépossédés de leurs terres, contraints de devenir salariés agricoles dans des conditions de plus en plus précaires.

Face à cette situation, l'organisation locale SANK s'est mobilisée pour faire reconnaître le droit à la propriété collective telle qu'elle est pratiquée par les agriculteurs. Cette revendication s'est appuyée sur la convention n°169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux, ratifiée par le Guatemala. Cette convention impose le respect des droits des peuples indigènes et de leurs formes d'administration foncière et juridique.

À force de pressions auprès des autorités nationales et locales, l'organisation locale SANK est parvenue à faire reconnaître la propriété collective de la terre dans certaines zones où la propriété privée individuelle n'était pas encore implantée. Ce succès a permis aux agriculteurs familiaux de faire face collectivement à la pression exercée par les investisseurs extérieurs pour acquérir leurs terres. À l'inverse, lorsque les agriculteurs étaient isolés (notamment par la propriété individuelle de la terre), ils ont été plus vulnérables aux propositions des investisseurs.

### *Défendre les agricultures familiales et la sécurité alimentaire*

À travers leurs actions de mobilisation, les sociétés civiles font la promotion de l'agriculture familiale. Le constat fait pointer la précarité du salariat agricole. Lorsque les investisseurs s'installent, les opportunités de travail rémunérées peuvent sembler porteuses pour les économies locales, notamment dans les régions qui souffrent d'un fort enclavement limitant l'accès des produits agricoles aux marchés de consommation. Mais l'instabilité d'ordre économique de ces grandes exploitations peut également ruiner cet optimisme initial.

Par définition, les monocultures industrielles sont fortement exposées aux risques de fluctuation des prix internationaux. Il suffit que le prix d'un produit baisse pour que l'investisseur change de stratégie, voire abandonne complètement la production. Le risque provient aussi des situations de rente créées par certaines politiques. En matière de production d'agrocarburants, dans l'hypothèse où les États-Unis et l'Europe revoyaient à la baisse leurs objectifs d'inclusion d'agrocarburants dans l'essence conventionnelle<sup>20</sup>, la demande mondiale et les cours chuteraient, atteignant ainsi la rentabilité des investissements dans les terres des pays du Sud destinées à cette production.

Cette forte exposition au risque amène les sociétés civiles à revendiquer une place plus importante pour l'agriculture familiale. En effet, ces dernières adoptent plus facilement des stratégies qui leur permettent de réduire leur exposition au risque, notamment à travers la diversification de la production.

### *Obtenir des compensations plus favorables*

#### **Le cas du Tianjin en Chine : des revendications essentiellement compensatoires**

Huaming est une région rurale à l'est de Pékin, et proche de Tianjin, le plus grand port en eaux profondes de Chine et un centre industriel majeur. La zone franche de Tianjin mise en place en 1991 a un taux de croissance économique supérieur à 30 % et ne cesse de s'étendre. Le parc aéroportuaire créé en 2005 comme extension de la zone franche est un projet clé de la ville de Tianjin. La zone couvre 42 km<sup>2</sup>, mais le projet de construction puis d'expansion de la zone aéroportuaire doit se dérouler en trois phases successives de 23,5 km<sup>2</sup>, 18,5 km<sup>2</sup> et 13 km<sup>2</sup>. La grande majorité des terres concernées sont des terres agricoles. Bien que les droits d'usage aient été alloués aux familles d'agriculteurs, la terre appartient à la collectivité villageoise. Les négociations ont d'abord été menées entre le gouvernement local et les comités villageois ou les représentants de la communauté villageoise pour les hameaux. Un accord a été conclu. Les terres des paysans ont été réquisitionnées pour que débutent les travaux. Les villageois ont vivement réagi, retardant ainsi les travaux. Des collectifs ont déposé plainte auprès des plus hautes autorités locales pour vol de terres et compensations insuffisantes. Les revendications tournaient autour de demandes d'indemnités plus élevées et de conditions décentes de relogement.

Sources : Partie 2, étude de cas

### **Mais des objectifs parfois divergents au sein de la société civile**

Les divergences et contradictions observées dans les discours portés par les gouvernants (entre revendications d'agriculture durable et souveraine, et d'intensification agricole basée sur une vision agrarienne) se retrouvent également dans la société civile, qui peine à se positionner clairement face aux avantages et aux risques perçus de ces investissements.

20. Comme plusieurs partis politiques le demandent.

### **La société civile béninoise divisée face aux investissements massifs dans les terres et les agrocarburants**

Pour de nombreux acteurs locaux du développement, les investissements dans les terres agricoles représentent un phénomène positif pour le Bénin : ces investissements constitueraient une source de revenus pour l'État, un moyen de modernisation de la production agricole, une manière d'exploiter une plus grande partie des terres, aujourd'hui en friches, et une bonne stratégie de création d'emplois pour les jeunes ruraux.

De nombreuses ONG appuient la mise en place des investissements sur le terrain. En décembre 2007, elles organisent notamment, avec l'appui du Gouvernement, des journées de réflexion « Enjeux et défis liés au développement des biocarburants au Bénin » pour faire reconnaître l'opportunité d'ouvrir le pays aux investisseurs étrangers dans les filières agro-industrielles.

À l'inverse, une fraction plus réduite mais très militante de la cause paysanne porte, elle, un regard tout à fait différent sur ce phénomène : risques de disparition de la classe paysanne productive, émergence d'un prolétariat agricole précarisé, non-redistribution de la richesse générée par ces investissements, mise en danger de la sécurité alimentaire du pays par l'exportation des produits vivriers et par la réaffectation de terres agricoles à la production d'agrocarburants, etc.

Au niveau local, les inquiétudes sur les achats massifs de terres sont plus pragmatiques et ne portent pas exclusivement sur les agrocarburants. Par exemple, la nouvelle équipe municipale de Djidja élue depuis 2007 a conscience des risques que ces achats peuvent avoir sur les communautés en termes de perte de capital productif. Elle attend beaucoup de la mise en place du programme foncier MCA, qui a débuté en 2010 pour renforcer les procédures d'attribution et éviter les achats conflictuels réalisés le plus souvent par des intermédiaires.

De fait, aujourd'hui, il n'y a aucune position commune au sein de la société civile béninoise. Même Social Watch, qui rassemble cent-vingt acteurs de la société civile dans une démarche de veille citoyenne, est divisé sur le sujet. Pour certains, ces investissements contribuent au développement du pays tandis que pour d'autres, ils mettent en péril la souveraineté alimentaire.

Par ailleurs, la presse béninoise n'a pas encore pris conscience de l'ampleur du phénomène et se contente de répercuter les quelques informations disponibles sans en mesurer la dimension globale. Il semble même, selon SYNPA, que les médias s'interrogent encore aujourd'hui sur la réalité du phénomène.

## Les moyens d'action

### **Se faire entendre : manifestation, médiatisation et mise en réseaux**

Les moyens les plus communément utilisés par les sociétés civiles en réaction aux accaparements de terres sont les actions de diffusion de l'information sur les événements affectant les populations locales :

- marches, manifestations, blocages de routes, occupation de terres, au niveau local par les acteurs directement concernés par les investissements fonciers ;
- forums au niveau national, souvent organisés par des réseaux qui mobilisent des organisations locales du pays (syndicats, fédérations d'associations, plates-formes, etc.) avec des actions plus visibles pour les médias nationaux et internationaux (grandes marches dans les capitales, etc.) ;

- médiatisation (notamment internationale) : le recours aux médias permet de toucher largement et rapidement un auditoire national et international, et de renforcer le soutien aux revendications. S'ils sont indispensables pour dynamiser les mobilisations, ces outils peuvent se montrer inefficaces dans les contextes de répression et de faible liberté d'expression.

## Des actions orientées sur le développement communautaire

### Les activités de SANK au Guatemala...

Dans la Franja Transversal del Norte (FTN), les plantations de palmiers à huile appartenant à de grandes familles guatémaltèques se développent rapidement à partir de 2008, suite à l'augmentation des prix du pétrole et des denrées alimentaires. En réaction aux convoitises exacerbées par le désenclavement de la zone en 2002, des jeunes indigènes q'eqchi' créent l'organisation locale SANK. Celle-ci a d'abord travaillé sur la gestion des ressources naturelles et l'administration communautaire des terres. C'est la première organisation locale à réagir face aux pertes de terres dues à l'extension des plantations de palmiers à huile.

Les populations indigènes s'organisent pour éviter la spoliation de leurs terres, garantir une gestion collective du foncier, et enrayer les ventes à des personnes de l'extérieur. Mais SANK comprend que la protection du territoire ne peut se limiter à éviter les ventes de terres : le renforcement des agricultures familiales est donc une action clé. Cela implique de dépasser les modèles de cueillette et de monoculture, et les systèmes traditionnels de maïs, haricots et cardamome. Depuis 2006, des échanges d'expériences entre paysans permettent de promouvoir des stratégies paysannes très élaborées, basées sur une diversité d'espèces et d'associations de cultures, et qui permettent de générer des revenus bien supérieurs au salaire minimum dans le pays.

Par ailleurs, SANK a réalisé un important travail avec les communautés indigènes sur la revalorisation de la condition paysanne, notamment par le développement des marchés paysans qui ont connu un réel succès commercial dans les villages. SANK a également appuyé la défense des territoires indigènes par la réalisation de cadastres communautaires définissant la répartition des parcelles entre les familles des communautés. Les femmes sont ici des actrices clés dans l'agriculture et la commercialisation des produits agricoles ; ce sont aussi elles qui sont le plus attachées à leurs terres. SANK a donc appuyé une organisation locale, Qana' Tzuultaq'a, qui fédère des groupes de femmes dans leurs revendications sur les droits fonciers, notamment sur la copropriété des terres avec leurs maris pour contrer les éventuelles tentations pécuniaires de ces derniers.

Sources : Partie 2, étude de cas

Les actions menées par le SANK constituent un moyen original de mobilisation et de renforcement des communautés paysannes dans un contexte d'encercllement par les plantations de palmiers. Ces moyens sont prometteurs en ce qu'ils dépassent la simple logique « réactionnaire », en proposant des alternatives concrètes et innovantes. Ces actions de développement communautaire cherchent à renforcer les agricultures locales par une multitude de moyens : intensification agricole, valorisation de la condition paysanne, dialogue communautaire pour définir l'espace foncier, amélioration de la commercialisation des produits agricoles, renforcement du rôle des femmes dans la gestion du foncier, etc. Il s'agit là de construire un futur choisi par les communautés paysannes.

Sachant que les phénomènes d'investissements massifs dans les terres sont largement encouragés par la situation de « crise » des agricultures familiales, considérées comme archaïques

et peu productives par les décideurs politiques, la confrontation avec de réels exemples d'agricultures familiales, dynamiques et efficaces, peut donc constituer une force de proposition pour d'autres modèles agricoles et sociaux.

## **Le recours en justice et au droit**

Dans toutes les études de cas, les phénomènes d'appropriation de terres par les investisseurs ont été caractérisés par des irrégularités de procédures, voire par des violations des lois nationales et internationales. Conscientes de ce phénomène, les communautés locales se sont dans certains cas mobilisées à partir d'un recours en justice, avec des dépôts de plainte pour des motifs différents.

### *Faire appel aux droits des peuples indigènes*

Dans le cas de la FTN au Guatemala (et sa population indigène Q'eqchi') et du Chhattisgarh en Inde (et ses nombreuses populations tribales), les communautés autochtones ont fait appel au droit public international, notamment à la Convention n°169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants et la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Ces textes accordent notamment des formes particulières de protection de leur accès à la terre et imposent leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, pour tout projet ayant des incidences sur leurs territoires et ressources.

### *Contester les procédures*

Les populations affectées peuvent « jouer les procédurières » à travers des recours en justice pointant les irrégularités de procédure d'acquisition des terres comme dans le cas du parc aéroportuaire de Huaming et de l'investissement de Camposol au Pérou. Dans des contextes où la mobilisation politique est limitée, la voie juridique est la plus utilisée. En Chine, c'est celle-ci que choisissent les paysans qui dénoncent l'absence d'approbation des demandes de réquisition de terres par diverses instances gouvernementales comme l'impose la loi foncière chinoise. Ainsi, 886 familles présentent une demande en justice auprès du gouvernement municipal pour réclamer l'annulation des documents concernant les réquisitions de terres effectuées en dépit de la loi.

### *Des recours en justice qui doivent être appuyés pour être efficaces*

À première vue, les recours en justice peuvent être perçus comme le moyen le plus conforme et efficace pour faire valoir les droits de communautés. En réalité, ils présentent de nombreuses limites :

- les dépôts de plaintes peuvent être trop coûteux et donc inaccessibles aux populations locales ;
- même déposées, les plaintes peuvent être déboutées ou refusées par les services administratifs au nom des intérêts politiques et économiques en jeu (cas de l'Inde, de la Chine) ;
- quand bien même les plaignants obtiennent gain de cause en justice, les investisseurs peuvent faire appel et faire basculer les décisions (cas de Camposol au Pérou).

Les résultats du recours en justice sont souvent décevants pour les sociétés civiles qui y font appel, de par les relations asymétriques entre les différents groupes d'acteurs en termes de richesse, pouvoir, information et connaissance des procédures légales. Il serait pertinent de mettre en place un appui judiciaire auprès des populations locales affectées dans de nom-



breux pays hôtes afin de leur faire connaître leurs droits, de leur rendre le recours judiciaire plus abordable financièrement, de les accompagner dans des démarches légales complexes, et d'appuyer les dépôts de plaintes pour s'assurer que celles-ci ne sont pas déboutées de manière injustifiée.

## Réclamer des études d'impact avec consultation

### Les cas des populations de l'État du Chhattisgarh et de l'entreprise Jindal

L'étude d'impact environnemental est une obligation vis-à-vis de la loi étatique<sup>21</sup> indienne. Celle-ci stipule que les résultats de l'étude doivent être présentés publiquement. Début janvier 2005, une consultation est donc organisée par les populations et la société civile, sans aucun appui des autorités de l'État pourtant sollicitées, pour que la compagnie Jindal Power & Steel Ltd présente les résultats de son étude d'impact environnemental. Mais elle est reportée à fin janvier à cause de perturbations et l'intervention de la police. Cette fois, la consultation est reprogrammée à cause des manquements dans son organisation : l'étude d'impact n'est pas disponible dans la langue locale et les évaluations sont incomplètes, rendant difficile tout débat sur le rapport. Le préfet du district préfère recueillir les plaintes plutôt que d'animer un débat public. Dans le courant de l'été 2005, d'autres consultations sont organisées avec le Comité des forêts et de l'environnement pour enquêter sur les impacts environnementaux de l'exploitation minière. Mais les conditions d'organisation n'ont pas permis d'évaluer correctement la situation : visite de terrain sur un seul jour, sur des sites non directement affectés, dialogue uniquement avec les responsables de l'usine, etc. Jindal Power & Steel Ltd fournit l'étude d'impact environnemental en juin-juillet 2005, mais la consultation y est incomplète, certaines zones géographiques ne sont pas mentionnées, les impacts environnementaux sont minimisés voire occultés. Malgré ces lacunes évidentes, l'étude est validée par le ministère de l'Environnement et des Forêts et l'entreprise peut poursuivre ses activités. Les autorités villageoises traditionnelles ont aussi mis en place des consultations populaires auprès de leurs administrés, mais les recommandations n'ont pas été suivies et les personnalités les plus gênantes ont été réprimées.

On estime désormais que 67,37 % des terres agricoles et 30 à 31 % des forêts du district de Raigarh ont été affectées directement ou indirectement par le projet de Jinda<sup>22</sup>. Dans le district de Korba, 78 % des forêts auraient été détruites<sup>23</sup>...

*Source : étude de cas*

La réalisation d'études d'impact environnementale, en consultation avec les populations locales devrait être une obligation respectée par les investisseurs. Le cas de Jindal en Inde montre que quand bien même la loi stipule une telle obligation, elle est mal respectée avec des études faussées et une absence de consultation. Par ailleurs, au-delà des aspects environnementaux, les études devraient aussi mesurer les impacts sociaux et économiques des projets d'investissement. La société civile devrait être renforcée afin de réclamer ce genre d'études d'impacts. C'est une obligation que devrait aussi imposer les gouvernements des pays hôtes aux investisseurs. Afin que soit évité tout manquement dans la réalisation d'études d'impacts objectives, celles-ci devraient être réalisées par des organismes indépendants et devraient associer les populations locales et des observateurs extérieurs.

21. Environment Impact Assessment Notification de 1994.

22. Centre for Science and Environment: <http://www.cseindia.org/node/466>

23. Indian Institute of Remote Sensing, 2006. <http://infochangeindia.org/200901077561/Environment/Analysis/India%E2%80%99s-new-mineral-policy-will-usher-in-gloom-for-advivasis.html>.

## Contribuer à la formulation des politiques

### Un exemple au Bénin

Une première version du Plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA) du Bénin, mise au point en 2008, faisait la promotion des grandes exploitations sur une base intensive et dans une perspective de mise en place des filières agro-industrielles et bioénergétiques. Grâce à l'implication des organisations paysannes, des syndicats paysans et des plates-formes dans les négociations de la politique agricole, le PSRSA a évolué entre 2008 et 2009 vers une plus grande prise en compte des agricultures familiales, des petites exploitations et des organisations paysannes.

Les organisations de la société civile<sup>24</sup> se sont également mobilisées depuis quelques années sur la question foncière. Devant l'urgence de la question foncière, SYNPA en a même fait la première priorité de son manifeste politique de 2005. Elle mène un plaidoyer intense vers les décideurs pour relancer l'adoption de la nouvelle loi foncière, dont les négociations avaient été bloquées entre 2004 et 2006 par les lobbies de gros propriétaires terriens. Pour défendre les intérêts fonciers de la petite paysannerie et l'accès à la terre des jeunes entrepreneurs agricoles, elle propose le maintien de certains principes coutumiers<sup>25</sup> qui avaient été écartés par l'avant-projet de loi, ainsi que des innovations telles qu'une limitation du temps de jachère, le droit de reprise de terres non utilisées par les mairies, etc.

Face aux résistances du parlement pour débattre de la loi, SYNPA organise un *sit-in* avec le réseau Social Watch devant l'Assemblée nationale en février 2007, et menace de mobiliser le monde paysan à l'occasion des élections législatives du mois suivant. La loi est ainsi votée en octobre 2007 avec une prise en compte de 70 % des revendications du SYNPA. Cette nouvelle loi foncière de 2007 reconnaît la dualité des régimes de droits. Elle institue des Plans fonciers ruraux (PFR) pour sécuriser les droits fonciers coutumiers et met en place des Certificats fonciers ruraux (CFR).

Ces avancées sont fragilisées par le projet « Millenium Challenge Account » MCA-Bénin dont l'objectif premier est de « faciliter l'investissement et la création d'un marché immobilier utilisant la propriété foncière comme actif monnayable ». Dans ce cadre un livre blanc sur le foncier doit être produit. Il définira la politique foncière du pays pour les trente prochaines années. Ce livre blanc remettrait en cause certains acquis de la loi de 2007, qui commence à peine à être appliquée. SYNPA réalise une étude sur la version actuelle du livre blanc afin de lancer un plaidoyer sur les risques de la stratégie MCA-Bénin.

Le cas du Bénin nous démontre que les organisations structurées de la société civile – ici OP et syndicat – peuvent avoir un réel impact dans la définition des politiques publiques, notamment lorsqu'elles se fédèrent sous forme de plates-formes et de réseaux. L'appui de partenaires nationaux et internationaux à ces actions de plaidoyer est dans cette perspective un élément clé.

24. Synergie Paysanne (SYNPA), JINUKUN, réseau d'ONG spécialisé dans l'accès et la protection des ressources naturelles, PNOPPA, plate-forme des organisations paysannes béninoises créée en 2006 et du WILDAF, autre réseau d'ONG d'appui aux femmes. Les mobilisations au Bénin ont été appuyées par des ONG partenaires telles que le CCFD, GRAIN, la COPAGEN, le ROPPA, WILDAF international.

25. Exemple : recours à un tribunal coutumier de conciliation, plus abordable en cas de conflit foncier.

## Concurrencer les investisseurs

### Le cas des organisations de producteurs à Piura, au Pérou

À Piura, les organisations de petits producteurs de bananes biologiques tels que AMPBAO<sup>26</sup> et CEPIBO<sup>27</sup> ont un réel pouvoir de négociation, de par les ressources économiques issues du commerce équitable qu'elles dégagent, leur vision commune du développement et leur poids politique. Elles se sont servies de la vente réalisée par le gouvernement régional de Piura à l'entreprise Maple Ethanol SRL pour exiger l'acquisition de terres irrigables dans des conditions identiques.

Dans le cadre de la politique régionale de promotion des investissements privés, le projet Chira-Piura a mis en vente des surfaces importantes de terres, sur présentation d'une étude d'investissement. En avril 2008, l'association AMPBAO décide donc de déposer une demande d'achat de 2700 hectares de terres irrigables encore disponibles qui bénéficierait à 350 de ses membres, avec l'étude d'investissement privé prérequise.

Le Comité de promotion de l'investissement privé (CEPRI<sup>28</sup>) a ensuite analysé la demande. Après réduction de la surface demandée à 2 470 hectares, l'étude a finalement été approuvée. Cependant, le gouvernement régional a décidé de ne pas vendre ces terres mais de les céder à AMPBAO sous forme de cession d'usage pour une durée de 99 ans.

Alors que l'entreprise Maple a pu acheter 10 000 hectares de terres en moins de neuf mois, AMPBAO n'a toujours pas réussi à se voir attribuer les terrains au bout de dix-huit mois de démarches.

D'autres organisations de producteurs ont suivi l'exemple : CEPIBO avec une demande de 10 000 hectares. Si celle-ci se concrétise, elle permettrait à 1 350 paysans d'augmenter leur capital foncier de 0,9 à 10 hectares en moyenne et de diversifier leurs productions agricoles avec des fruitiers et des céréales...

Cet exemple montre qu'il existe d'autres modèles – socialement et économiquement efficaces – que le Gouvernement pourrait soutenir pour permettre un développement agricole durable. Le soutien aux petits producteurs et aux organisations paysannes en font partie. Il existe aussi d'autres modèles d'investissement, centrés sur les petits producteurs, qui pourraient s'avérer plus intéressants pour le développement agricole et les populations locales que la simple appropriation de grandes surfaces foncières et les tendances spéculatives qui y sont liées. Les politiques des pays hôtes et les investisseurs mériteraient en particulier de se pencher davantage vers l'agriculture contractuelle sous certaines conditions et avec des arrangements sociaux spécifiques.

26. Association de micro-producteurs de bananes biologiques rive gauche ; elle compte 465 membres et une des bases de CEPIBO.

27. Centrale piuranaise de petits producteurs de banane biologique : cette fédération regroupe douze organisations dont AMPBAO.

28. Cet organisme est composé notamment de membres du gouvernement régional, du projet Chira-Piura, et de la Direction régionale d'agriculture.

## **L'implication de personnalités politiques**

Dans trois de nos six études de cas, des personnalités politiques se sont mobilisées pour dénoncer les investissements massifs étrangers et leurs conditions illégales d'acquisition de terres. Ils contribuent à la médiatisation du phénomène et au renforcement des revendications des populations affectées.

Dans le cas du Pérou, deux membres du Congrès de la République ont ainsi dénoncé les irrégularités au cours de la procédure de vente de terres à l'entreprise Maple Ethanol SRL. Dans le cas de Huaming en Chine, le ministère de la Terre et des Ressources a lui-même rendu publics auprès des médias cinq cas de violation des règles foncières, dont celui du parc aéroportuaire de Tianjin. Ceci aurait facilité l'attribution par le gouvernement local de mesures compensatoires améliorées pour les expropriés.

Cependant, l'implication de personnalités politiques peut présenter des risques de logiques partisans personnelles et de récupération politique, comme en témoigne l'exemple du cas Daewoo à Madagascar.



## CHAPITRE IV

# Quels impacts de la mobilisation sur les processus d'investissement ?

## Les impacts sur les projets d'investissement

De par la diversité des contextes locaux, les impacts des mobilisations de la société civile sur les investissements sont aussi très variables.

### **Annulation et suspension de projets d'investissements**

La mobilisation de la société civile peut mener à la suspension ou à l'annulation du projet d'investissement comme l'illustre le cas néanmoins atypique de Daewoo à Madagascar. Mais il faut tout de même relativiser ici le rôle joué par la société civile dans l'annulation de ce projet, du fait du contexte de crise politique de l'époque. Débordant les initiatives citoyennes d'interpellation, les opposants politiques ont en effet utilisé l'annonce de l'investissement Daewoo pour canaliser des manifestations qui vont précipiter un changement de gouvernement. Par la suite, les dirigeants de la Haute autorité ayant pris le pouvoir ont fait preuve d'aussi peu de transparence dans les contrats et projets d'investissements étrangers.

### **Renégociation des investissements**

La mobilisation de la société civile peut permettre une renégociation de l'investissement avec la mise en place de mesures d'atténuation : réduction des surfaces transférées, modalités de production plus avantageuses et d'obligation de redistribution, compensations diverses, etc.

Pour les expropriations, comme dans le cas de Huaming en Chine, les mobilisations ont permis aux paysans d'avoir des compensations bien plus élevées (451 €/ha) que celles initialement prévues par la loi (139 €/ha). De plus, le Gouvernement s'est mobilisé pour mettre en valeur les nouvelles opportunités de travail et à l'emploi dans la zone industrielle construite (280 000 emplois prévus) et dans les jardins agricoles urbains (1 200 emplois prévus). Tous ces avantages n'auraient pas vu le jour sans les démarches en justice menées de façon continue par les agriculteurs pour créer de réelles pressions sur le Gouvernement.

## **Des impacts parfois limités**

Malgré la mobilisation de la société civile, il y a parfois peu d'impact sur l'évolution des projets d'investissements. En effet, les asymétries entre les groupes d'intérêts peuvent être trop importantes, et les enjeux politiques et économiques si forts que tout infléchissement devient impossible.

Le cas de Jindal en Inde traduit ce cas de figure. Malgré des actions diverses relayées jusqu'à la capitale à travers des organisations structurées, Jindal continue d'étendre son périmètre d'activité, sans remettre en cause ses mauvaises pratiques industrielles et environnementales, ni distribuer des compensations correctes aux populations les plus affectées.

Toutefois, même si l'action n'a pas permis de stopper le phénomène, elle a conduit les populations à se mobiliser et à s'unir contre un modèle qu'elles refusent. Ceci constitue une première phase de lutte qui ensuite s'intensifiera. Les luttes ne connaissent généralement pas de grandes victoires du jour au lendemain mais avancent progressivement.

# Les impacts sur les politiques et les rapports de force locaux

## **Prise en compte des droits par les autorités nationales**

La mobilisation de la société civile peut permettre une reconnaissance des droits des populations locales.

Au Guatemala, les Qe'qchi décident de revendiquer le respect des droits des peuples indigènes. Après plusieurs mois de démarches juridiques appuyées par un avocat spécialisé, les communautés obtiennent gain de cause avec leur reconnaissance en tant que « communautés indigènes » par l'État. Par la suite, vingt-sept autres communautés de la zone obtiennent par les mairies locales cette même reconnaissance.

Parmi les droits à faire reconnaître, on peut également mentionner les droits de propriété et les droits d'usage de la terre et des ressources naturelles. Le mouvement populaire Ekta Parishad prévoit ainsi des mobilisations massives pour réclamer la mise en application des lois foncières déjà existantes en Inde et dans l'État du Chhattisgarh.

Par ailleurs, les revendications peuvent aussi porter sur toutes les autres obligations issues du droit international des droits de l'homme, que le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, Oliver de Schutter, a notamment listées dans un récent rapport<sup>29</sup>.

## **Une place plus grande accordée aux organisations de la société civile**

Les mobilisations de la société civile peuvent permettre des avancées significatives vis-à-vis des politiques nationales pour la reconnaissance des agricultures familiales et la nécessité de sécuriser un accès à la terre et aux ressources naturelles pour les populations rurales. Dans le cas du Bénin, les organisations paysannes et leurs plates-formes sont présentes dans les négociations des politiques agricoles et foncières et sont capables d'influencer les orientations avec des propositions concrètes.

---

29. De Schutter, décembre 2009.

## Une plus grande cohérence des politiques...

L'appui de la société civile peut faciliter une plus grande cohérence des politiques. Au Niger par exemple, une transaction foncière cédant 15 000 hectares de terres fertiles et irrigables à des investisseurs saoudiens avait été négociée directement avec le chef de l'État et les ministres en charge du développement rural, en dépit de l'existence d'un Code rural qui définit un ensemble de lois et de règlements visant à sécuriser l'agriculture, l'élevage, prévenir les conflits et créer les conditions pour la stabilité sociale. En effet, l'administration du Code rural n'avait à aucun moment été associée au projet. Avec l'appui de la société civile, intégrant éleveurs, paysans, chefs coutumiers et élus, le Code rural a réussi à faire annuler la décision. Le secrétaire permanent du Code rural conclut de cette expérience : « *Ce n'est qu'un exemple de la nécessité de mécanismes de contrôle des actions de l'État. Il est possible d'avancer, tout en étant fonctionnaire, si nous sommes soutenus par les citoyens.* »<sup>30</sup>

## Pot de terre contre pot de fer ?

Dans certains cas, notamment dans les pays les moins démocratiques, les mobilisations de la société civile peuvent avoir des effets négatifs avec un durcissement de la position des autorités nationales qui se braquent, et des mesures de rétorsion plus ou moins violentes à l'encontre des structures de la société civile qui ont dénoncé les investissements massifs (expulsion de structures internationales, fermeture de structures nationales, atteinte aux personnes, etc.).

## Des initiatives pour appuyer l'émergence de nouvelles pratiques d'investissement

Les réactions de la société civile face aux appropriations de terres à grande échelle n'ont-elles pas contribué à faire émerger le débat sur la légitimité de ce phénomène ? Les mobilisations diverses des sociétés civiles tant du Nord que du Sud n'ont-elles pas contribué à faire valoir le besoin de cadrer ces investissements massifs ?

Les grandes organisations internationales CNUCED, FAO, IFAD et la Banque mondiale ont élaboré une note de position commune sur le sujet<sup>31</sup>. Elle repose sur sept principes pour des investissements agricoles responsables, qui respecteraient les droits, les ressources et les économies locales et familiales. Ce code de conduite s'adresserait principalement aux gouvernements des pays hôtes ainsi qu'aux investisseurs étrangers. On peut aussi mentionner les directives volontaires de la FAO sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles qui sont encore en cours de rédaction<sup>32</sup>.

Il serait aussi question de suivre certaines clauses spécifiques de codes de conduite déjà existants, qu'ils soient publics ou privés : les principes d'Équateur, les principes de Santiago, les principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE).

30. Principaux éléments de l'intervention d'Abdoul Karim Mamalo, secrétaire permanent du Code rural au ministère du Développement agricole du Niger lors de l'assemblée générale d'AGTER. 2009. [www.agter.org](http://www.agter.org).

31. *Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources*, janvier 2010. FAO, IFAD, CNUCED, Banque mondiale.

32. Le brouillon révisé doit être examiné par les organes directeurs de la FAO au début 2011.



On peut saluer l'ambition de ces codes de conduites, tout en remarquant qu'ils s'inscrivent dans des cadres non contraignants. Sont-ils un simple artifice pour légitimer les « accaparements » de terres ou peuvent-ils contribuer à faire émerger un réel cadre de régulation des investissements agricoles ? Quoi qu'il en soit, il est nécessaire que la société civile se mobilise de manière forte et organisée pour que ces principes ne restent pas que de simples vœux pieux.

## CHAPITRE V

# Comment avancer ?

Mais comment avancer pour les acteurs de la société civile ? Face au discours dominant sur le nécessaire essor de l'agriculture intensive de grande échelle pour répondre aux défis à venir de l'agriculture et de la sécurité alimentaire<sup>33</sup> mondiale, il est nécessaire de rassembler une force de proposition pour d'autres modèles d'agriculture et de gestion des ressources naturelles qui peuvent être économiquement et socialement efficaces.

La société civile du Sud doit être appuyée pour continuer de faire valoir l'ensemble de ses droits et participer aux politiques publiques. Il est notamment nécessaire d'avoir une position marquée en matière de politique de gestion du foncier et des ressources naturelles qui appuie des approches alternatives aux « sacro-saints » cadastres et titres de propriété privée individuelle. Les besoins sont nombreux (renforcement des capacités d'expertise, de plaidoyer, etc.) mais les marges de manœuvre diffèrent d'un contexte à l'autre, notamment en matière d'accès aux médias et de liberté d'expression.

La société civile du Nord a un rôle important à jouer pour appuyer les initiatives des sociétés civiles du Sud en les renforçant, et en relayant l'information. Ils ont aussi un rôle de sensibilisation sur la question du grand public et de plaidoyer pour faire évoluer les politiques des pays investisseurs et les pratiques de leurs entreprises.

Au-delà des pays dits « développés », ne faudrait-il pas également réfléchir aux moyens d'impliquer la société civile des pays émergents, acteurs dans les investissements massifs vers l'étranger ?

Alors que les États du Nord et du Sud, et les institutions internationales se complaisent dans des mesures de régulation volontaires, la société civile doit être en mesure d'exiger des études d'impact obligatoires en matière économique, sociale et environnementale et la mise en place d'institutions de contrôle qui puissent faire pression sur les États et les investisseurs. Ces institutions rempliraient un rôle de surveillance des investissements, en matière de transparence des transactions et de respect des droits des populations locales. Par ailleurs, elles pourraient encadrer les études d'impacts afin que celles-ci soient réalisées par des organismes indépendants avec une consultation réelle des populations locales.

Mais la société civile doit aussi s'inscrire dans des objectifs à plus long terme, en contribuant notamment à faire évoluer le droit international en vue d'une régulation plus juste et efficace des investissements dans les terres. Des actions de plaidoyer pour promouvoir une justice internationale contraignante (notamment sur les points les plus importants du PIDESC<sup>34</sup>) et faire émerger des valeurs communes basées sur une répartition plus équitable et durable des ressources produites, représentent dans cette perspective une priorité d'action. Les outils juridiques existent mais doivent être renforcés pour que soient réellement atteints les objectifs fixés.

33. Il y aurait 9 milliards de personnes d'ici à 2050 à devoir nourrir.

34. Pacte international relatif aux droits civils et politiques



## **Partie 2. Études de cas**

Les sociétés civiles  
ont la parole



## ÉTUDE DE CAS N°1

# Des projets d'investissement dans la commune de Djidja au Bénin

Il ne s'agit pas ici d'un cas précis d'investissements massifs mais plutôt d'un ensemble de cas sur le même territoire avec des investisseurs de nature différente, ce qui semble confirmer que de plus en plus d'acteurs considèrent les terres agricoles comme de bons investissements. L'étude a ciblé la commune de Djidja pour étudier et mesurer plus en détail le processus d'acquisition des terres par ces multiples investisseurs.

L'étude a été réalisée en novembre/décembre 2009 par Synergie Paysanne (SYNPA) avec une équipe de consultants. La mairie a recensé 300 cas de transactions foncières depuis 2006 sous forme de conventions de vente. L'étude a porté sur un échantillon enquêté de 30 cas, soit 10 % du nombre de cas global, qui ont été à tirer au sort dans les arrondissements à fort taux de transactions<sup>35</sup>. L'échantillon a été tiré au hasard compte tenu des différentes zones de fortes concentration de terres sur la base des registres tenus par le service des affaires domaniales de la commune de Djidja, d'une part, et du nombre de transactions de terres notées à la lecture du registre foncier de la commune, d'autre part.

La superficie totale des terres enquêtées est de 3 600 ha (36 km<sup>2</sup>) soit 3,7 % de la superficie cultivable de Djidja qui est de 982 km<sup>2</sup>. à partir des données de l'échantillon, une estimation de la superficie totale des terres ayant fait l'objet d'une transaction donne environ 45,82 % de toutes les terres cultivables dans la commune de Djidja depuis 2006, soit une superficie d'environ 450 km<sup>2</sup> (45 000 ha).

## Les politiques agricole et foncière au Bénin

### **Entre vision libérale et priorité aux agricultures familiales : une politique qui hésite**

La stratégie actuelle de développement agricole du Bénin s'inscrit en cohérence avec les Orientations stratégiques de développement (OSD), élaborées pour la période 2006-2011, lesquelles s'inscrivent parfaitement dans les initiatives de développement auxquelles le Bénin a adhéré aux plans mondial et régional (OMD, études nationales de perspectives à long terme, Bénin-Alafia 2025).

35. Qui représentent 80 % de la superficie globale de la commune.

Le Bénin s'est ainsi engagé à réaliser un taux de croissance annuelle de 6 % dans le secteur agricole et à allouer au moins 10 % du budget national dans ce secteur. En se basant sur les documents de politiques existants<sup>36</sup> le Gouvernement a élaboré un Plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA) duquel découle le Programme national d'investissement agricole (PNIA).

Dans sa première version publique en juin 2008, le PSRSA a affiché une vision très libérale du développement de l'agriculture au Bénin, conformément à la politique générale portée par le nouveau président élu, Yayi Boni. Le PSRSA visait à « *faire du Bénin une puissance agricole dynamique à l'horizon 2015, compétitive (...)* ».

Face aux critiques des OP puis des PFT, mi-2008, le Gouvernement a lancé un processus de relecture du PSRSA qui a abouti en octobre 2009 à une deuxième version prenant davantage en compte l'agriculture familiale et les petites exploitations et offrant une plus grande place aux OP dans le pilotage du PSRSA (voir *infra*).

La question foncière étant au cœur de la mise en place d'une stratégie d'investissement privé dans l'agriculture, le Gouvernement a souhaité régler et accélérer le processus de titrisation des terres prévu dans la loi foncière de 2007 par le biais du programme américain Millenium Challenge Account (MCA)<sup>37</sup>.

## Une politique foncière en chantier

La réglementation actuelle au Bénin est marquée par la coexistence du régime foncier de droit moderne et le régime de droit coutumier. Il en résulte une forte précarité en termes de droit de propriété. Les régimes fonciers au Bénin ne permettent pas de sécuriser les investissements aussi bien industriels qu'agricoles.

La question foncière est en fait très largement régie par les droits dits « coutumiers ». Ces, droits issus des civilisations précoloniales, diffèrent dans le détail d'une localité à l'autre, d'une ethnie à l'autre, tout en entretenant beaucoup de ressemblances entre eux.

Quelques exemples de la manière dont le régime coutumier peut fragiliser le droit à la propriété : des enfants peuvent demander l'annulation d'une vente antérieure sur la base du caractère inaliénable de la propriété lignagère ; les confusions entre le patrimoine d'une indivision et celui du représentant de l'indivision ; la difficulté à distinguer une jachère longue d'un terrain abandonné ; la superposition entre différents droits coutumiers, par exemple entre cultivateurs et éleveurs utilisant les mêmes espaces à des périodes différentes.

### *Les enjeux de la loi foncière de 2007*

Ce sont toutes ces incertitudes vis-à-vis de la propriété foncière et ses conséquences en termes de développement économique agricole et de gestion des ressources naturelles qui ont amené le législateur à adopter, en 2007, une loi foncière qui reconnaît une dualité des régimes de droits qui peuvent s'exercer sur les terres, l'un étant le droit de propriété, établi par un titre foncier, et l'autre étant le simple droit d'utiliser un terrain lorsqu'il est acquis selon les règles issues des traditions. La loi foncière institue les plans fonciers ruraux (PFR) comme outils de sécurisation des droits fonciers coutumiers, et les CFR (certificats fonciers ruraux), qui constatent les droits coutumiers et peuvent être transformés en titres fonciers qui sécurisent l'accès à la terre (loi 2007-03, 16 octobre 2007).

---

36. LDPDR (lettre de déclaration de politique de développement rural), DPDR (déclaration de politique de développement rural), SDPDR (schéma directeur de politique de développement rural), PSO (plan stratégique opérationnel).

37. Voir ci-dessous.

Cette nouvelle loi n'a cependant pas levé toutes les incertitudes. Elle reconnaît les droits issus des traditions mais cette protection n'est que précaire et temporaire. En effet si l'article 7 de la loi consacre l'existence de ces droits, l'article 65 les limite à un droit d'usage et à condition qu'ils ne soient pas contestés par des tiers. Il découle de ces mêmes dispositions que le seul moyen d'obtenir un droit de propriété au sens moderne du terme est le titre foncier.

Le risque est que la gouvernance du système d'administration du foncier qui va être mis en place, et donc les fonctionnaires qui y travailleront, trichent avec la réalité. De nombreux cadres de l'Administration publique et des chefs traditionnels profitent aujourd'hui par personnes interposées de la situation opaque du foncier rural au Bénin.

Cette nouvelle loi n'empêchera pas la concentration des terres agricoles aux mains de puissances industrielles ou financières. De fait, elle l'encourage même dans le cadre du PSRSA et du MCA.

### *Le projet foncier du Millenium Challenge Account (MCA) Bénin*

Le MCA est un fonds d'aide au développement qui a été initié par George W. Bush en 2002 et mis en place par le Gouvernement américain en 2004. éligible en 2004, le Bénin a fait financer par MCA, à hauteur de 307 millions US \$, un programme<sup>38</sup> de cinq ans qui comporte quatre grands projets dont celui de l'accès au foncier<sup>39</sup>.

Sur le foncier, le projet du MCA vise à assurer un accès sécurisé à la terre à travers une administration foncière efficace en vue de « faciliter l'investissement et la création d'un marché immobilier utilisant la propriété foncière comme actif monnayable ». Le Livre blanc sur le foncier rédigé dans le cadre du programme MCA, dont la version finale est attendue au premier semestre 2010, qui est censé définir la politique foncière du Benin pendant les trente prochaines années, projette l'abrogation de certains textes et la réforme de loi 2007 sans en préciser le contenu.

## Investissements, investisseurs et autorités dans la commune de Djidja

### **Caractéristiques de la commune de Djidja**

La commune de Djidja est la plus vaste (42 % de la superficie totale) des neuf communes du département du Zou dans la partie centrale du Bénin (42 % en superficie). La densité de population est faible avec seulement 38 hab/km<sup>2</sup>. Djidja est de peuplement récent avec un caractère cosmopolite (des Fons, des Adjias, des Mahis, des Peulhs nomades). La terre ne semble donc pas aussi sacrée au regard des croyances des populations. Il existe très peu de divinités, et ceci se traduit par un faible attachement des populations autochtones à leurs terres.

Sur les 2 184 km<sup>2</sup> que couvre la commune, les statistiques indiquent que presque la moitié (982 km<sup>2</sup>) est à usage agricole, dont seulement la moitié est mise en culture chaque année. L'autre partie est laissée au repos pour une durée courte car les jachères naturelles herbacées et forestières constituent encore la forme la plus usitée de gestion de la fertilité des

38. Accord de don signé début 2006 pour les quatre programmes. Le Gouvernement béninois a mis en place une entité responsable de la coordination nationale du programme : le MCA-Bénin.

39. Les trois autres étant les projets d'accès aux services financiers, d'accès à la justice et d'accès aux marchés.



terres. On y distingue trois zones agro-écologiques (palmeraie, savane arbustive et savane arborée) ainsi que trois zones de production agricole (arachide, coton et palmiers). Les vivriers occupent 58 % et les cultures de rente 42 %.



**Photo 1 : Exemple de jachères herbacées et zones forestières.**

## **Caractéristiques des transactions sur les terres**

Les parcelles ayant fait l'objet d'une transaction ont toutes concerné une opération d'achat. Aucune transaction observée n'a concerné de contrat de location ou de métayage. Les transactions sont rares en 2006 (9 %) et 2007 (9 %) puis deviennent de plus en plus fréquentes en 2008 (32 %) et encore plus en 2009 (50 %).

Les coûts d'achat des terrains vont de 50 000 FCFA (76 €/ha) à 300 000 FCFA (458 €/ha) avec un prix d'achat moyen de 128 000 FCFA (195 €). En fait, le prix a augmenté régulièrement depuis 2006. Il était de l'ordre de 50 000 FCFA/ha en 2006 pour arriver à un maximum de 300 000 FCFA/ha fin 2009 pour les meilleures terres.

## **Description des vendeurs**

Selon les dispositions de l'article 7 de la loi 2007-03 : « *Les terres rurales sont détenues par des particuliers, des collectivités familiales et des personnes morales de droit privé* ».

Ce sont ces collectivités, c'est-à-dire en général des groupes familiaux élargis, qui vendent tout ou partie de leurs terres. Parfois, il s'agit pour celles-ci de trouver les moyens financiers pour permettre à un membre de la famille de démarrer une activité économique ou faire des études. Parfois, c'est à la demande d'une partie du groupe familial qui souhaite reprendre son capital propre en sortant de l'indivision.

Il semble bien que ce soient les jeunes désœuvrés qui poussent leurs aînés à vendre les terres pour faire face au chômage et lancer une activité économique telle que l'achat d'une moto pour faire taxi-moto (*zemidjan*) ou mettre en culture une parcelle agricole. Un élément très particulier, selon les jeunes interviewés durant l'étude, semble accélérer le phénomène de vente : il s'agit de l'installation dans la commune d'une institution de microfinance qui

promet des intérêts de 100 % sur 9 mois. Les jeunes cherchent à vendre les terres pour placer leur argent dans cette institution<sup>40</sup>.

## Description des investisseurs

à travers cet échantillon, il ressort que les transactions ont été réalisées principalement par des investisseurs individuels (83 %) et le reste par des groupements (10 %) et seulement 7 % directement par deux sociétés commerciales (Nigeria et émirats Arabes Unis). Les deux cas recensés de transactions menées par ces sociétés commerciales concernent des superficies de 500 et 1 000 hectares. L'ensemble des investisseurs individuels sont de nationalité béninoise, principalement fonctionnaires (76 %), de professions libérales (20 %) ou plus rarement commerçants (4 %).

Même s'il n'a pas été possible de recueillir toutes les informations<sup>41</sup>, il semble que derrière le qualificatif d'investisseurs individuels se trouvent des entreprises multinationales (22 % des cas), des personnalités politiques (35 %) et des groupes religieux (43 %). Cette dernière catégorie semble être essentiellement composée de groupes et/ou sectes religieuses à l'exception du diocèse d'Abomey.

Les investisseurs sont très présents pour plusieurs raisons : l'absence de terres disponibles dans les communes voisines, à l'inverse la forte disponibilité de terres de très bonne qualité dans la commune de Djidja, un nouvel accès facile dans la commune (piste rurale), le faible attachement des communautés à la terre du fait d'une présence récente sur ces territoires et donc un pouvoir traditionnel moins enraciné. De plus, la commune affirme que c'est bien la certitude de pouvoir sécuriser définitivement les terres via les titres fonciers, et cela gratuitement par le biais du programme MCA, qui pousse les acheteurs à vouloir acquérir autant de terres.

## Caractéristiques des terres ayant fait l'objet d'une transaction

Les transactions concernent essentiellement des plantations (cultures sous palmeraie) pour 60 %, des terres en friche pour 20 %, des bas-fonds pour 7 % et le reste en parcelles mixtes. Les zones concernées sont des zones de cultures vivrières (vivrier, palmeraie, coton...). Très peu de parcelles de forêts sont concernées. Ces terres, au moment de l'achat, étaient exploitées en cultures/jachère pour 90 % des cas.

Presque toutes les terres ayant fait l'objet d'un achat étaient à l'origine des terres communautaires (93,3 %). Elles ont une superficie allant de 10 hectares à 1 000 hectares. Un investisseur achète en moyenne 120 hectares de terrain. Les parcelles les plus petites, entre 20 et 50 hectares, représentent 24 % des parcelles achetées, celles entre 50 et 100 hectares représentent 63 % et les parcelles de grande superficie (supérieures à 200 hectares) représentent 13 %.

## Destination des investissements

Jusqu'à aujourd'hui, aucune des terres achetées n'a été mise en valeur par l'acquéreur après la transaction, à l'exception du diocèse d'Abomey. Les acheteurs attendent de les revendre ou d'entreprendre leur mise en valeur. Il y a des accords informels qui permettent aux agriculteurs de continuer l'exploitation dans certains cas.

40. Plusieurs personnes se sont inquiétées des pratiques de cette institution de microfinance.

41. Informations prétendument confidentielles et à ce titre non divulguées par la municipalité.

Lors des transactions, une moitié des investisseurs auraient déclaré vouloir produire des cultures vivrières (43 %) et une autre moitié des cultures de rentes (43 %). Aucune information ne semble laisser croire à une introduction massive de nouvelles spéculations agricoles et encore moins de jatropha. Les déclarations en faveur de la production d'agrocarburants sont tout à fait marginales dans l'étude, avec seulement 3 % de cas.

Les déclarations des acheteurs laissent toutefois penser fortement que les investissements sont destinés à la spéculation agricole et à l'exportation des produits sur les marchés rentables. Il semble très probable que les terres sont achetées dans une perspective spéculative.

## **Implications et rôles des autorités locales**

Lors de son investiture le 6 avril 2006, le président Yayi Boni avait pris l'engagement de faire du Bénin un pays de création de richesse, de croissance économique et de prospérité. L'agriculture était considérée comme l'une des priorités de son Gouvernement. À peine un mois après, à l'occasion d'une rencontre avec tous les cadres du secteur agricole et rural, le président béninois a souhaité la réalisation d'une révolution verte au Bénin.

Au niveau communal, la municipalité précédente n'avait pas mis en place de registre foncier et ne s'était pas préoccupée et encore moins inquiétée de l'évolution de la situation foncière. Elle avait plutôt même encouragé et amplifié le phénomène. Selon des rumeurs tenaces elle aurait signé de nombreuses conventions sans enregistrement au niveau communal et sans avoir reversé les taxes au Trésor public.

La nouvelle équipe municipale élue en 2007, à l'inverse, s'est rendu compte du risque que faisait peser sur les communautés ce phénomène en termes de pertes de leur capital productif. La mairie a alors tenté de sensibiliser les populations. Dans un premier temps, les vendeurs ont réfuté les arguments de la mairie en se prévalant de leur libre disposition de leur terre. La mairie a tenté de contourner ce blocage en décidant d'une forte augmentation des taxes sur la délivrance des certificats administratifs. Malheureusement cette mesure, n'ayant d'autre effet que d'être répercutée sur le prix de vente, et entraînant donc une baisse des prix pour les vendeurs, la municipalité a finalement décidé de suspendre la signature des certificats en attendant la mise en œuvre des plans fonciers. Elle espère que la mise en place du programme MCA dans une partie de la commune début 2010 va permettre de mieux comprendre les dynamiques foncières et de renforcer les procédures et donc le contrôle des autorités pour éviter les achats conflictuels.

Pour l'instant la municipalité ne dispose d'aucune information particulière sur son propre rôle dans le processus MCA. La secrétaire générale de la mairie a exprimé à Synergie Paysanne son souhait d'être aidée pour la sensibilisation et la responsabilisation des jeunes sur ce problème, du fait que ceux-ci semblent être à l'origine des ventes dans la plupart des cas.

# Positionnement et actions de la société civile face aux investissements

## Comment la société civile et SYNPA ont-ils été mis au courant des investissements ?

La question foncière a été un sujet de préoccupation des dirigeants de SYNPA depuis sa création en 2002 puisque le mouvement soutient à la fois l'agriculture familiale et l'entrepreneuriat agricole, lequel nécessite un accès à la terre et une sécurisation des investissements paysans. SYNPA a été la principale structure de la société civile à être attentive de manière régulière sur la question foncière jusqu'en 2008.

Deux cas emblématiques d'investissements fonciers ont eu un écho au sein de la société civile grâce aux rares informations publiées par la presse béninoise ces dernières années : la négociation du Gouvernement béninois avec des investisseurs malaisiens pour la production industrielle d'huile de palme et une promesse de contrat avec une entreprise italienne pour la production de jatropha.

Déjà en 2006, les acteurs du monde agricole ont noté le partenariat entre le Bénin et le Brésil sur la production d'agrocarburants et la volonté du président brésilien, Lula, de promouvoir la production de ces nouveaux carburants en Afrique. En réponse, le Gouvernement béninois avait alors sollicité l'appui de l'Institut de recherche agronomique brésilien sur ce sujet.

En 2007, les acteurs de la société civile ont ensuite appris par la presse béninoise et internationale la tendance mondiale à l'achat de terre par des entreprises internationales et plus tard par des États. C'est la crise alimentaire de 2008 qui permit aux acteurs du monde agricole béninois de prendre conscience d'un risque sur les terres, lié à la compétition sur les ressources alimentaires au niveau mondial. Ainsi, en 2007, le Gouvernement béninois a annoncé officiellement vouloir mobiliser plus de 3 millions d'hectares au profit des investisseurs étrangers avant 2011 pour développer la filière agrocarburants<sup>42</sup>.

Le partenariat entre SYNPA et des ONG européennes (CCFD, Grain...) a également permis à SYNPA de commencer à mieux comprendre l'ensemble des stratégies en œuvre : politique agricole nationale, agrocarburants, politiques foncières, stratégies des États..., tout cela au détriment des petits paysans et de la sécurité alimentaire nationale. Un reportage de l'hebdomadaire français *La Vie*, publié en mars 2009, a permis à SYNPA de mesurer au niveau de la base paysanne dans les campagnes les effets réels de ce phénomène d'investissements dans les terres agricoles.

Début 2009, SYNPA a mené une première étude grâce à son réseau de militants paysans et d'ONG partenaires pour tenter de cerner l'ampleur du phénomène au niveau national, et a alors identifié six situations probables d'investissement massif sur les terres agricoles dans le pays.

D'une manière générale, la presse béninoise n'a pas encore pris conscience de l'ampleur du phénomène et se contente de répercuter les quelques informations disponibles sans en mesurer la dimension globale. Il semble même, selon SYNPA, que les médias s'interrogent encore aujourd'hui sur la réalité du phénomène.

42. Dans le cadre du Projet de fourniture de services énergétiques.

## Perception de ces investissements par la société civile

Pour une grande part des cadres du développement, cadres d'ONG compris, les investissements dans les terres agricoles représentent un phénomène positif pour le Bénin. Pour eux, ces investissements constituent une source de revenus pour l'État, un moyen de modernisation de la production agricole et la manière de mettre en exploitation une plus grande partie des terres aujourd'hui en friches. Ces investissements sont également une bonne stratégie pour promouvoir la création d'emplois pour les jeunes ruraux.

De plus, de nombreuses ONG sont des démarcheurs ou, plus encore, des acteurs de mise en œuvre des investisseurs sur le terrain. Ceux-ci forment donc un courant qui supporte cette stratégie d'investissements. Ils ont organisé en décembre 2007, avec l'appui du Gouvernement, des journées de réflexion « Enjeux et défis liés au développement des biocarburants au Bénin » qui ont rassemblé à chaque fois plus de 120 participants (cadres de l'administration, enseignants-chercheurs, membres d'ONG, experts, consultants indépendants et acteurs des agrocarburants...). Ces journées ont été l'occasion de faire reconnaître l'opportunité d'ouvrir le pays aux investisseurs étrangers dans les filières agro-industrielles.

De nombreux cadres du développement estiment que ces investissements vont augmenter la production vivrière et donc la sécurité alimentaire. à aucun moment ils n'estiment que cette stratégie peut mettre rapidement en danger les communautés, leur patrimoine foncier et à terme la sécurité alimentaire du pays par l'exportation des produits vivriers et par la réaffectation de terres agricoles à la production d'agrocarburants.

Une fraction plus réduite mais très militante de la cause paysanne (voir *infra*) porte, elle, un regard tout à fait différent sur ce phénomène. Ces organisations estiment que cela risque d'entraîner la disparition de la classe paysanne productive et la naissance d'un prolétariat agricole précarisé, à travers l'expulsion, à terme, des producteurs et communautés de leurs terres. Ces acteurs considèrent que ces investissements étrangers et béninois visent à produire des bénéfices financiers pour leurs auteurs sans que cela ne profite ni aux paysans ni au pays.

De fait, aujourd'hui, il n'y a aucune position commune au sein de la société civile béninoise. Même Social Watch, qui rassemble 120 acteurs de la société civile dans une démarche de veille citoyenne, est divisé sur le sujet. Pour certains ces investissements contribuent au développement du pays tandis que pour d'autres ils représentent des dangers mettant en péril la souveraineté alimentaire.

## Une mobilisation structurée autour de cinq grands enjeux

Plusieurs organisations se sont mobilisées depuis quelques années sur la question foncière. Il s'agit de Synergie Paysanne (SYNPA), syndicat paysan militant et revendicatif, de Jinukun, un réseau d'ONG spécialisé dans l'accès et la protection des ressources naturelles, du PNOPPA qui est la plate-forme des organisations paysannes béninoises créée en 2006 et du WILDAF<sup>43</sup>, autre réseau d'ONG d'appui aux femmes. Les mobilisations au Bénin ont reçu l'appui ou ont été relayées par des ONG partenaires telles que le CCFD, GRAIN, la COPAGEN, le ROPPA, WILDAF international...

Les organisations se sont mobilisées autour de cinq enjeux : la nouvelle loi foncière, le développement des agrocarburants, la politique agricole du Gouvernement, l'achat massif de terres agricoles et la mise en place du Millenium Challenge Account (MCA).

---

43. Femmes, Droit et Développement en Afrique.

### *La nouvelle loi foncière (2003-2006)*

SYNPA s'est mobilisé dès sa création (2002) sur la question foncière car il estimait que le caractère ambivalent du régime foncier coutumier/moderne favorisait en fait les classes supérieures de la société telles que fonctionnaires, commerçants, notables et lignée royale. SYNPA avait pour objectif de défendre les intérêts fonciers de la petite paysannerie familiale mais aussi l'accès à la terre aux jeunes entrepreneurs agricoles.

Comme les discussions sur l'avant-projet de loi foncière étaient bloquées à la Cour constitutionnelle entre 2004 et 2006 par les lobbies des gros propriétaires qui craignaient la mise en cause de leurs avantages et droits acquis, SYNPA a commencé par faire un plaidoyer intense vers les décideurs pour les inciter à accélérer la reprise des débats et l'adoption de la nouvelle loi. Il a rencontré la Chambre d'agriculture (avril 2005), l'Assemblée nationale (avril 2006), le secrétariat général du ministère de l'Agriculture (août 2006), la vice-présidence de l'Assemblée (septembre et décembre 2006). SYNPA présente alors des amendements en faveur des communautés et des jeunes producteurs.

D'abord, SYNPA a défendu un certain nombre de principes coutumiers en faveur des communautés et des jeunes producteurs qui avaient été écartés par l'avant-projet de loi. Deux exemples : le principe d'accès à la terre pour les jeunes en échange de cadeaux aux autorités traditionnelles qui étaient pour eux la principale voie d'accès à la terre ; la possibilité de régler les conflits fonciers devant un tribunal de conciliation<sup>44</sup> et plus seulement devant un tribunal étatique qui est coûteux et favorise les plus fortunés.

Puis SYNPA a proposé des contributions. Par exemple : la limitation de la durée de jachère qui pouvait aller jusqu'à 50 ans dans certaines régions et qui bloquait ainsi l'accès à la terre pour les nouvelles générations, le droit de reprise des terres non utilisées par les grands propriétaires terriens et par les mairies, et des dispositions spécifiques pour le droit à la propriété foncière pour les femmes.

Comme le Parlement bloque toujours les débats sur la loi, SYNPA organise alors avec Social Watch un *sit-in* devant l'Assemblée nationale en février 2007 et menace de mobiliser le monde paysan à l'occasion des élections législatives du mois suivant. Finalement, la loi est votée en octobre 2007 avec prise en compte de la plupart (70 %) des revendications de SYNPA.

### *Le développement des agrocarburants (2007-2008)*

Le sujet des agrocarburants est arrivé dans l'actualité béninoise après la visite en 2007 au Brésil du président tout juste élu. Dans la première mouture de sa stratégie agricole, le Gouvernement priorise cette production, notamment de biodiésel à partir de la culture de jatropha et d'arachide, et de bioéthanol à partir de la canne à sucre et du manioc. Le Gouvernement a lancé en 2008 un programme Biomasse dans le cadre du Projet de fourniture des services d'énergie (PFSE) qui vise à produire de l'énergie de cuisson. Le Gouvernement annonçait la mise en place de 400 000 hectares dans les zones humides du Sud du pays qui ne représentent que 8 % du territoire mais où habitent 50 % de la population béninoise. De plus, le Gouvernement annonça soutenir le projet d'acquisition de 200 000 hectares par l'entreprise italienne Green Waves pour la production de tournesol.

SYNPA s'est rapidement inquiété du risque de compétition entre production alimentaire et d'agrocarburants et de la mise en difficulté des petits producteurs face aux industriels, d'autant plus qu'il n'existait aucune étude précise en la matière (loi foncière confuse, absence d'études d'impact...).

44. Instance coutumière réunissant les sages du village.

Alors qu'un grand nombre d'acteurs de la société civile et de la recherche s'engageaient dans la promotion de la politique gouvernementale en faveur des agrocarburants (voir *supra*), SYNPA avec GRAIN International et le CCFD ont tenté de mobiliser le monde paysan, les associations et les médias pour alerter sur les dangers du développement de cette filière. Après une phase d'acquisition d'informations et de compétences sur cette nouvelle problématique au Bénin, SYNPA a commencé à nouer des alliances au niveau national, sous-régional et international grâce aux organisations More and Better, Climat Network Africa et International Alliance Against Hunger<sup>45</sup>. Il a participé à une rencontre en Éthiopie (octobre 2007) sur les alternatives aux OGM et aux agrocarburants durant laquelle GRAIN International a fait circuler une pétition internationale contre les agrocarburants. Puis SYNPA a participé au séminaire « Les changements climatiques et leur conséquences sur l'agriculture en Afrique » (décembre 2007). Enfin, SYNPA a participé à un atelier de la société civile sur l'impact des filières d'agrocarburants, à l'initiative de l'IATP et du CCFD-Terre solidaire, en marge de la CNUCED XII, en avril 2008 à Accra, Ghana. Ces rencontres ont été l'occasion de s'allier à des réseaux d'ONG et d'OP.

En 2008, SYNPA rejoint une campagne internationale dénommée « Les agrocarburants, ça nourrit pas son monde » menée par trois ONG françaises et leurs partenaires. Cette campagne, également menée dans d'autres pays européens, visait à interpeller les autorités françaises pour peser dans les négociations européennes sur le paquet énergie-climat. Malgré l'écho important de cette campagne, l'Union européenne a adopté en décembre dernier ce « paquet énergie-climat », qui contient la directive sur les énergies renouvelables. Dans ce cadre, l'UE a maintenu sa décision de porter à 10 % la part d'agrocarburants dans la consommation totale de carburants dans les transports européens en 2020. C'est une décision décevante qui, du fait que l'UE n'est pas capable de fournir une production domestique pour cet objectif ambitieux, ouvre la porte à la ruée des entreprises européennes vers les terres des pays du Sud pour produire huiles et céréales nécessaires à l'atteinte de cet objectif d'incorporation.

SYNPA a ensuite mené en 2009 un plaidoyer contre les agrocarburants à l'occasion de la mobilisation pour la révision de la politique agricole béninoise (voir *infra*).

### *La révision de la politique agricole (2009)*

SYNPA avait produit dès 2005 un manifeste rassemblant l'ensemble de ses revendications en faveur d'une agriculture familiale et pour une modernisation d'une petite agriculture entrepreneuriale. Pour être plus efficace dans sa lutte pour la protection des droits des agriculteurs, SYNPA a adhéré début 2007 à la nouvelle Plate-forme nationale des organisations paysannes et de producteurs agricoles du Bénin (PNOPPA) créée un an auparavant et représentant environ 300 000 exploitations agricoles familiales regroupées au sein de neuf organisations.

Lorsque le Gouvernement a invité les organisations paysannes pour leur présenter le PSRSA (juillet 2008) dans le cadre d'un atelier de popularisation, SYNPA et la PNOPPA ont apporté un ensemble de critiques argumentées. Ces critiques portaient essentiellement sur une orientation trop marquée vers l'agro-industrie au détriment des agricultures familiales – la priorité donnée aux agrocarburants –, sur l'absence totale de la contribution des populations concernées, ainsi que sur l'absence d'un cadre institutionnel précis, et en particulier celui de la participation des OP dans la mise en œuvre et le suivi de la politique agricole.

En novembre 2008, le Gouvernement invite de nouveau les acteurs du développement mais cette fois pour faire valider le PSRSA. Le document présenté ne contenant aucune des revendications et des propositions d'améliorations apportées en juillet, il fut entièrement rejeté par

---

ONG ayant facilité les échanges au Mali sur le programme AGRA (Alliance pour La révolution verte en Afrique).

les participants qui ont demandé une relecture, amenant les bailleurs de fonds à demander au Gouvernement de revoir sa copie. Ce n'est qu'en mars 2009 que le Gouvernement a accepté de revoir sa copie mais le processus effectif n'a commencé qu'en juillet puis a été de nouveau interrompu en raison d'un blocage entre le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers.

La reprise des négociations a eu lieu finalement en octobre 2009 dans le cadre d'une table ronde avec les bailleurs de fonds au cours de laquelle un pacte a été signé entre le Gouvernement béninois, les PTF, les OP (le président du PNOPPA) et les organisations sous-régionales (UEMOA et CEDEAO) pour marquer leur engagement à « *soutenir la mise en œuvre concertée du Programme national d'investissement agricole (PNIA) dans le cadre de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRIP)* ».

Les organisations paysannes ont finalement réussi à faire inclure dans la nouvelle version du PSRSA de nombreux points de leurs revendications :

- sur la place donnée aux agricultures familiales : la notion d'exploitation est explicitée, le poids et le rôle de l'exploitation familiale dans l'agriculture béninoise sont clairement mis en exergue, la professionnalisation des exploitations de type familial est inscrite dans les objectifs. La nouvelle version du PSRSA indique par exemple que « *la professionnalisation accrue des organisations de producteurs agricoles est considérée comme le socle d'émergence de nouvelles filières* ». De plus, l'accent est mis sur la « *capitalisation et la diffusion de bonnes pratiques agricoles, d'élevage et de pêche qui respectent l'environnement et permettent de préserver la fertilité des sols, la régénérescence des pâturages et la sauvegarde des pêcheries* » ;
- sur les agrocarburants : la nouvelle version maintient le développement des agrocarburants mais dans le cadre de la satisfaction des besoins locaux : « *Les possibilités d'utilisation des dérivés des produits agricoles à potentiel bioénergétique pour la satisfaction des besoins en énergie domestique sont maîtrisées et les conditions de développement de cette culture en tant que filière viable au Bénin sont bien cernées* » ;
- sur le cadre institutionnel : la définition des principes directeurs devant régir la mise en œuvre du PSRSA a été mieux précisée : responsabilisation de tous les acteurs selon le mandat et non la compétence, renforcement des capacités de différents acteurs, participation des acteurs aux instances de concertation et de décision, adoption de la proposition de cadre institutionnel des OP, meilleure définition des huit stratégies opérationnelles (mécanisation adaptée et accessible, aménagements opérationnels, connaissances professionnelles accessibles, financement et marchés accessibles, sécurisation et gestion du foncier).

Sans être parfaite, la nouvelle version du PSRSA contient selon SYNPA de nombreuses améliorations et pose des barrières à l'idéologie très libérale du Gouvernement et au développement prioritaire de l'agrobusiness et d'un modèle d'agriculture intensive. Mais les organisations restent inquiètes sur le fait que le Gouvernement continue à privilégier l'agrobusiness au détriment de l'agriculture familiale.

### *Accaparement des terres (2009)*

Une des conséquences désastreuses de la « nouvelle mode des agrocarburants » et des conséquences de l'augmentation des prix suite à la crise alimentaire de 2008 est la ruée sur les terres agricoles, un phénomène qui touche de plus en plus de pays en voie de développement disposant de réserves de terres, comme le Bénin.

SYNPA a eu une première prise de conscience de l'étendue du phénomène lors de la descente de la mission d'enquête sur le terrain (février 2009) en compagnie de deux journa-



listes de l'hebdomadaire français *La Vie* envoyés par le CCFD. Le dossier publié dans le numéro du 19 mars 2009 illustre bien comment des intermédiaires peu scrupuleux profitent de la crédulité des petits paysans et de celle des communautés isolées pour contractualiser avec eux l'utilisation de leurs terres pour la culture du jatropha sans que cela ne leur apporte finalement les revenus désirés. Le dossier démontre aussi la corruption des élites locales (chef d'arrondissement, famille royale...) par des intermédiaires économiques pour faciliter l'acquisition par les entrepreneurs étrangers de parcelles de terres agricoles très vastes.

Suite à cette mission, SYNPA a pris contact avec le réseau Social Watch pour lancer une action de mobilisation mais s'est heurté à l'incapacité de la société civile d'élaborer une politique commune régissant la question, en raison des mêmes désaccords les divisant sur le problème des agrocarburants (voir *supra*). Les organisations paysannes du PNOPPA ont alors décidé de mandater SYNPA sur la question foncière. Pour que celui-ci puisse se faire entendre plusieurs rencontres ont été organisées avec les ministères concernés, mais le Gouvernement semble se décharger de la question en faisant référence au plan du MCA qui est pour le Gouvernement l'instrument miracle pour régler la question complexe de la sécurité alimentaire au Bénin. Il s'impose donc à SYNPA de continuer et de renforcer sa lutte contre la production d'agrocarburants et l'accaparement des terres qui sont intimement liés et comportent des enjeux de plus en plus importants.

#### *Le MCA : Millenium Challenge Account (2009-2010)*

SYNPA découvre en 2009 que les acquis de la nouvelle loi foncière de 2007 qui commence à peine à être appliquée semblent être remis en cause par le programme MCA-Bénin qui a pris en charge, en 2008, le financement de tout le processus des PFR sur 300 villages.

Le MCA publie début 2009 la première version d'un *Livre blanc du foncier au Bénin* et contacte alors la société civile, et en particulier Social Watch, pour participer à l'évaluation à mi-parcours de son programme. Un document intitulé : « Perception de la société civile sur la mise en œuvre du Programme du MCA-Bénin » est copublié avec Social Watch en août 2009. Dans ce document, une communication de SYNPA attire l'attention sur « le risque que les terres soient vendues à des étrangers qui vont désormais se prévaloir des certificats fonciers qu'ils auront achetés aux populations pour développer de grandes exploitations agricoles ».

De manière générale, l'évaluation du MCA-Bénin semble être très élogieuse mais Social Watch a tout de même souligné que le MCA privilégie largement le volet « accès au marché » avec 55 % du budget du programme, alors que l'ouverture du marché béninois aux pays développés sans protection des opérateurs économiques nationaux pourrait causer un déséquilibre et un fossé entre les acteurs du développement. Social Watch note également dans son rapport qu'une grande partie des populations béninoises concernées par les difficultés foncières ne connaît pas les tenants et les aboutissants du projet Accès au foncier.

À l'occasion d'un atelier sur la loi 2007 tenu en mai 2009 dans ses locaux, SYNPA a invité et questionné le directeur du projet Accès au foncier du MCA-Bénin sur les conséquences de la mise en œuvre du projet MCA sur la loi 2007. La réponse officielle fut que le projet ne visait absolument pas à supprimer la loi 2007 mais à souligner le fait que le régime dualiste de cette même loi était un obstacle majeur à l'investissement.

SYNPA a mis en place une étude critique de la version actuelle du *Livre blanc* dans l'intention de lancer un plaidoyer contre les risques apportés par la stratégie du MCA-Bénin lors de sa validation finale en mars 2010. Selon SYNPA, il semble que le *Livre blanc* propose une codification et une uniformisation du régime foncier en supprimant le droit coutumier, alors que celui-ci représente le moyen de défense principal des petits paysans dont 60 % sont illettrés.

## Les impacts directs des investissements

Dans la commune de Djidja, on peut estimer les effets des investissements de la manière suivante.

### *Perte de terres agricoles pour les communautés*

L'étude montre que 45 % environ des terres sont déjà vendues dans la commune (terres cultivées, jachères et friches confondues), soit une surface d'environ 45 000 hectares. Ces terres ne font plus, pour la plupart d'entre elles, l'objet d'une production agricole vivrière. Il semble en plus que cela soient les terres les plus fertiles et les plus accessibles qui ont été vendues ces dernières années. En faisant référence au plan de développement de la commune, aux statistiques agricoles, il est certain que les investisseurs convoitent effectivement les terres les plus fertiles. Même s'il reste une superficie importante disponible, de nombreuses communautés et de nombreux producteurs ont perdu leur premier capital qui est la terre.

### *Perte de capital productif*

Si on estime qu'un hectare de bonne terre agricole pourrait rapporter 50 000 FCFA/an en location ou 150 000 FCFA/an au minimum en culture de coton et 100 000 FCFA/an en culture de céréales, cela signifie que le prix d'achat moyen n'a couvert qu'entre 8 et 25 % des revenus attendus cumulés sur 10 ans.

### *Diminution de la production vivrière*

La production vivrière destinée à la consommation locale a diminué de l'ordre de 42 000 tonnes de produits vivriers<sup>46</sup>. Sans informations en provenance des services techniques, on ne peut que proposer un chiffre théorique qui correspond à une hypothèse d'affectation des surfaces agricoles vendues à la production pour l'exportation ou la production d'agrocarburants.

### *Augmentation importante de la consommation d'engrais chimiques et pesticides dans la zone*

Le mode de production future utilisera probablement beaucoup plus de produits chimiques alors que jusqu'à aujourd'hui, les jachères naturelles herbacées et forestières constituent encore la forme la plus usitée de gestion de la fertilité des terres. Mais les fertilisants chimiques sont utilisés dans la production cotonnière (42 % des cultures).

### *La création d'emplois mais qui restent précaires*

La création de plusieurs milliers d'emplois agricoles temporaires à terme, lorsque les parcelles seront revendues et mises en valeur avec des revenus de l'ordre de 2,3 €/jour en moyenne pour un nombre de jours travaillés ne dépassant pas 200 jours par an au maximum, soit un revenu total annuel de l'ordre de 500 € (327 000 FCFA), soit 1,4 €/jour sur l'année.

46. Sur la base d'une production vivrière moyenne par hectare (1,6 tonne) multipliée par la surface totale vendue dans la commune, et cela rapporté à un pourcentage de culture vivrière dans la commune qui est de 58 %.

## Conclusion

Si les données très précises recueillies lors de l'étude menée par SYNPA dans la commune de Djidja – 46 % des terres agricoles vendues en quelques années – étaient confirmées au niveau national, cela signifierait qu'une surface très élevée de terres agricoles serait soustraite à la production vivrière pour la consommation locale.

Mais il faut relativiser ces données. Sur le plan local, la faible densité de population, la bonne fertilité des sols et le bas coût des terres dans la commune de Djidja peuvent expliquer la ruée vers les terres agricoles. En termes d'impacts, la perte de production vivrière doit être aussi relativisée puisque celle-ci a toujours fait l'objet d'une commercialisation hors de la commune par des commerçantes bien organisées qui s'accaparaient la plus grande part de la plus-value. De plus, si beaucoup de communautés et petits producteurs ont perdu leurs terres, nombreux sont ceux qui peuvent encore exploiter de petites parcelles pour assurer la sécurité alimentaire de leur famille. De plus, paradoxalement, le revenu annuel moyen d'un journalier agricole qui travaille suffisamment dans l'année dans une exploitation agricole bien gérée peut être supérieur aujourd'hui à celui qu'il aurait tiré de sa propre petite exploitation en mode traditionnel.

On pourrait croire que cette analyse soutient la politique libérale du Gouvernement : meilleure exploitation des terres, augmentation des rendements, création d'emplois correctement rémunérés... Mais il faut tenter d'apprécier cette situation au regard des vrais enjeux de développement. En effet, cette politique libérale va transformer les petits producteurs en journaliers agricoles précarisés. De plus, avec un coût de masse salariale important, et qui va probablement augmenter avec le temps, les investisseurs vont équiper massivement leurs exploitations en matériels mécanisés, ce qui va entraîner la paupérisation de cette population et sa migration naturelle vers les grandes villes.

SYNPA a raison de défendre à l'inverse la mise en place d'une véritable politique de soutien aux petits producteurs et cela, pourquoi pas, à travers les communes qui sont de véritables acteurs de développement de proximité.

Au niveau national, les travaux menés par SYNPA ont permis de prendre la mesure du phénomène d'investissement dans les terres agricoles. Alors que SYNPA ne dispose à ce stade que d'informations éparses et limitées par le biais de son réseau militant et par la presse, déjà plus de 650 000 hectares ont été identifiés comme superficie agricole acquise par des investisseurs, soit presque 10 % de la surface agricole utile du pays. Si on considère que seulement 23 % des terres sont vraiment exploitées (soit 1,5 million d'hectares), cela signifie que ces investissements représentent en fait déjà la moitié de ce que cultivent les paysans béninois.

Il semble que la mise en application de la nouvelle loi foncière dans cette commune ait amené des spéculateurs intelligents, bien informés et opportunistes, à anticiper leurs investissements en attendant que les terres prennent de la valeur et deviennent plus chères avec la mise en place des CFR et encore plus, plus tard, avec les titres fonciers.

Cette étude de terrain démontre également la difficulté de trouver le bon équilibre entre le droit coutumier et le droit moderne. Si le droit coutumier protège relativement bien les communautés, il ne facilite ni l'installation coûteuse de jeunes producteurs entrepreneurs ni l'accès au foncier pour les femmes. De plus, l'expérience a montré qu'il favorise les classes les plus aisées. La nouvelle loi foncière, qui prévoit des titres fonciers très sécurisés, semble pourtant tout à fait respectueuse des droits et des pratiques coutumières des communautés mais risque paradoxalement de les fragiliser si elle est mise en application par des intermédiaires qui ont l'habitude de profiter de l'ignorance des petites gens.

Cette étude montre enfin qu'à côté des très médiatiques cas d'accaparement massif des terres par des intérêts étatiques ou économiques privés, les terres agricoles font aussi l'objet d'investissements massifs par des spéculateurs locaux.

Autant il semble facile de revendiquer l'interdiction de pratiques d'accaparement par des intérêts étrangers, autant faire face à cette ruée générale sur les terres agricoles telle que décrite dans cette étude nécessitera une analyse beaucoup plus profonde des pratiques d'application de la nouvelle loi foncière pour vérifier les intuitions des défenseurs du foncier communautaire et de l'agriculture familiale.



## ÉTUDE DE CAS N°2

# La résistance à l'accaparement des terres à Madagascar. Le cas de Daewoo

Le 20 novembre 2008, le *Financial Times* révèle que l'État malgache s'apprête à céder une superficie d'1,3 million d'hectares de ses terres au puissant conglomérat sud-coréen Daewoo. Ce bail emphytéotique de 99 ans est un investissement sans précédent de l'avis même des experts en agrobusiness<sup>47</sup>. La nouvelle fait l'effet d'une bombe au sein d'une île où 3,5 % de la population dépend de l'aide alimentaire internationale et où la population attache une valeur particulière, « sacrée », à la terre. Alors que l'opinion internationale, alertée par les médias et par les organisations de solidarité internationale, s'associe à la colère des Malgaches, le scandale Daewoo devient en peu de temps la vitrine du phénomène mondial de la course à la terre. En dépit des manœuvres de dissimulation et d'intimidation menées par les autorités malgaches et des obstacles que celles-ci opposeront aux velléités de résistance sur place, les mobilisations transnationales et la crise politique finiront par avoir raison, du moins temporairement, d'une opération pourtant déjà bien avancée. Cas emblématique du conflit d'intérêts entre quête de sécurité alimentaire des pays riches d'un côté - la quasi-intégralité des rendements récoltés était destinée au marché sud-coréen - et droit à la souveraineté alimentaire<sup>48</sup> des pays pauvres de l'autre, l'affaire Daewoo à Madagascar se distingue à la fois par l'ampleur des surfaces concernées et par la levée de boucliers qu'elle a suscitée. Tout en apportant quelques éléments d'éclaircissement sur un dossier qui demeure opaque, la présente étude se concentre sur le processus qui a, dans la rencontre plus ou moins heureuse entre résistances des uns et récupération politique des autres, signé l'échec du projet initial. Comment l'affaire, auréolée de secrets, a-t-elle été révélée au monde entier ? Qui sont ces acteurs qui ont élevé la voix, quelles étaient leurs motivations et quelles ont été leurs modalités d'action ? S'il est tout aussi difficile d'estimer l'impact de l'affaire Daewoo dans la chute de l'équipe alors au pouvoir que de savoir si le projet Daewoo aurait abouti sans cette crise politique<sup>49</sup>, il s'agira de montrer comment,

47. Cf. Carl Atkins, du cabinet de consultants Bidwell Agribusiness. Cité par le BBC World Service, « Daewoo leases Madagascar land for crops », 20 novembre 2008.

48. La souveraineté alimentaire désigne le droit des populations, de leurs États ou unions à définir leur politique agricole et alimentaire sans dumping vis-à-vis des pays tiers. Ce concept a été popularisé lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 par l'organisation Via Campesina et repris depuis par un très grand nombre d'organisations paysannes et d'ONG à travers le monde. La souveraineté alimentaire donne la priorité à la production agricole locale pour nourrir la population et exige l'accès des paysans et des sans-terre à la terre, à l'eau, aux semences et au crédit. Elle implique également la participation des producteurs et des consommateurs aux choix de politique agricole et alimentaires au niveau local et national.

49. Le 17 mars 2009, suite à plusieurs mois de manifestations et à des mouvements de mutineries dans l'armée, le régime Ravalomanana est évincé par Andry Rajoelina et ses partisans. Ce dernier, après avoir habilement rebondi sur la colère populaire suscitée par le projet, n'avait d'autre choix que d'annoncer l'annulation du contrat à son arrivée au pouvoir.

dans un contexte politique bien particulier, les organisations de la société civile malgache soutenues par les défenseurs des paysans et de la souveraineté alimentaire de par le monde ont réussi à triompher d'une entreprise musclée de location de terre. Sans aller jusqu'à rendre le pays intouchable, cette affaire constitue un précédent qui contraindra les appétits futurs à la prudence et à la modération.

## Tenants et aboutissants d'une affaire très médiatisée : au cœur du scandale Daewoo

### **Des politiques agricoles et économiques qui se heurtent au caractère sacré de la terre pour les Malgaches**

Le projet agrobusiness de Daewoo à Madagascar ne s'est pas présenté de manière fortuite mais est au contraire venu s'inscrire en réponse à l'évolution de la politique économique et foncière à Madagascar.

Alors que les activités agricoles emploient près de 80 % de la population active malgache, la production nationale ne suffit pas à assurer l'autosuffisance alimentaire du pays et certaines régions souffrent « d'insécurité alimentaire aiguë »<sup>50</sup>. Les paysans malgaches, quant à eux, vivent pour la plupart dans une très grande précarité. Dans ce contexte de vulnérabilité du monde paysan, la politique du régime du président Ravalomanana (2002-2009) combine une démarche de sécurisation foncière du pays au choix résolu du développement de l'agrobusiness et des investissements étrangers.

Il coexiste à Madagascar deux conceptions de la propriété : la conception ancienne selon laquelle la terre appartient à celui qui l'occupe et qui l'exploite (ainsi qu'à ses descendants) et la conception plus récente selon laquelle la terre appartient à celui qui en a le titre. La première, qui remonte à la période précoloniale, est toujours légitime et est même très récemment actée dans le droit malgache qui reconnaît « le droit de propriété non titrée »<sup>51</sup>. De loin le plus répandu, ce mode de propriété reste précaire comme en témoignent régulièrement ces cas dramatiques de familles qui, bien qu'habitants un lieu depuis plusieurs générations, se retrouvent « expropriées », faute de titre. La possession d'un document officiel pour garantir la propriété foncière entre dans un système foncier et domanial inspiré de l'*Act Torrens* et introduit par la colonisation française<sup>52</sup>. Au lendemain de l'Indépendance (26 juin 1960), Madagascar conserve ce principe et le consacre dans l'ordonnance 60-146 du 03 octobre 1960 qui organise un mode d'immatriculation foncière hors de portée du citoyen malgache ordinaire. L'obtention d'un titre peut prendre vingt ans, avec une vingtaine d'étapes administratives à franchir et un coût compris entre 200 et 450 euros selon diverses sources, quand le salaire moyen est inférieur à 30 euros par mois. Ces difficultés sont insurmontables pour la majorité des paysans, généralement mal informés, illettrés et donc vulnérables face à la corruption de certains employés des services fonciers. Il faut ajouter à cela le caractère incertain de la conservation des documents par un service des domaines peu doté et fragilisé par la récurrence des changements administratifs. En conséquence, 15 à 25 % des surfaces seulement sont titrées à l'heure actuelle et de nombreuses familles continuent à vivre sans titre de propriété, souvent sur des terrains considérés, jusqu'à la nouvelle loi de 2005, comme étant « des propriétés de l'État »<sup>53</sup>.

50. Observations faites en 2007 par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

51. Loi n°2006-031 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.

52. Les surfaces les plus fertiles ont été titrées par les colons au bénéfice de leurs sociétés et de leurs familles au début du XXe siècle.

Une évolution se manifeste cependant avec l'entrée en vigueur en juin 2005 du décret gouvernemental créant le Programme national foncier, vaste programme de réforme foncière dont le but est de « *répondre à la demande massive en sécurisation foncière dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits* »<sup>54</sup>. L'outil phare de ce programme, le Plan local d'occupation foncière (PLOF), se consacre à deux dynamiques : la modernisation des moyens avec le développement de la numérisation, de la vectorisation et de la reconstitution des données foncières ; la décentralisation avec le transfert d'une partie de la compétence foncière des circonscriptions domaniales vers les communes, notamment pour tout ce qui relève de la propriété privée non titrée. Des guichets fonciers communaux sont créés et, à travers eux, le service de proximité qui faisait défaut au service des domaines dont les bureaux étaient trop peu nombreux (présents seulement dans 33 chefs-lieux de districts sur un total de 112). Si la délivrance des titres fonciers relève toujours de l'Administration centrale, les communes obtiennent le pouvoir de délivrer des « certificats », première garantie juridique dans un processus de sécurisation foncière et qui rend par ailleurs son détenteur éligible à un financement. En dépit de l'important appui international dont profite cette réforme (12 bailleurs de fonds), la mise en œuvre de ce programme est relativement lente car début 2009, seules 300 communes sur 1 550 sont dotées de guichets.

Cette réforme coexiste avec une politique de promotion de l'agrobusiness et d'ouverture quasi inconditionnelle du pays aux investissements étrangers de toutes sortes. Le type de développement rural visé est clairement décrit dans le *Madagascar Action Plan*, la feuille de route 2007-2012 mise en place sous la présidence de Ravalomanana et en vigueur jusqu'à présent. Cette feuille de route prévoit la mise en œuvre d'une « révolution verte » destinée à accélérer la production agricole, en s'appuyant sur la mécanisation et sur la promotion d'opérateurs orientés vers le marché. Pour la présidente de la Plate-forme nationale des organisations de la société civile, organisation dont certaines propositions n'ont pas été retenues par le *Madagascar Action Plan*, « *l'accent y est particulièrement mis sur l'agrobusiness et non pas sur les paysans alors que nous connaissons réellement l'importance des petits paysans dans le développement de l'agriculture à Madagascar* »<sup>55</sup>. Cette politique accentue la vulnérabilité des paysans auxquels le Gouvernement malgache n'offre guère de perspective et d'espoir et qui n'ont que très rarement les moyens de se défendre face aux menaces que peut représenter cette ouverture des terres aux grands capitaux<sup>56</sup>.

Par ailleurs, en vertu du caractère sacré de la terre à Madagascar, les lois du pays en avaient toujours interdit la vente aux étrangers. Cette interdiction est levée pour la première fois en 2003 par une loi<sup>57</sup> venant autoriser les cessions de terres à ceux qui s'engageraient à investir plus de 500 000 dollars sur le territoire malgache. En 2006, une structure du nom d'Economic Development Board of Madagascar (EDBM)<sup>58</sup> est créée avec l'appui de la Banque mondiale dans le but de « *favoriser l'émergence et le développement du secteur privé de Madagascar (...), de développer les investissements locaux et internationaux et de*

53. Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les différents statuts des terres à Madagascar.

54. Site du Programme national foncier de Madagascar, [www.foncier.gov.mg](http://www.foncier.gov.mg).

55. Entretien dans la *Lettre du Consortium de solidarité avec Madagascar*, <http://madagasconsortium.org/spip.php?article29>, p.2.

56. Notons par ailleurs l'existence d'« affaires » qui restent à éclaircir, comme la suivante : le *Courrier de Madagascar* du 20 novembre 2009 fait état de manifestations populaires dans la région rizicole d'Alaotra Mangoro, « *réclamant la restitution des terres accaparées par Marc Ravalomanana sous son régime* », en l'occurrence « *plus de 5 000 hectares de terrains à Vohidiala [...] pour installer une grande rizerie, Fanampy Rice Mill. Les habitants ne lui ont pas pardonné* ».

57. Loi n° 2003-028 du 22 août 2003 fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration.

58. [www.edbm.gov.mg](http://www.edbm.gov.mg).



trouver les moyens de créer une croissance économique forte et soutenue ». L'agrobusiness figure parmi les six secteurs prioritaires de cette structure qui devient le principal référent des investisseurs étrangers. Le 14 janvier 2008, suivant les prescriptions des institutions financières internationales, un nouveau code des investissements vient retirer certaines restrictions qui figuraient dans la loi de 2003 et faciliter davantage encore l'acquisition de terrains par les investisseurs étrangers, formalisée dans la loi 2007-036.

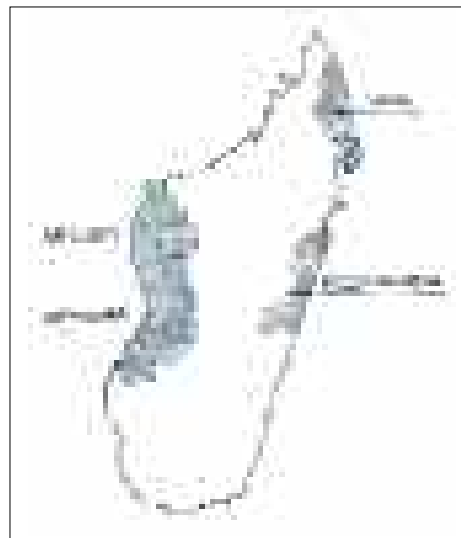
Si la réforme foncière s'est faite en concertation avec divers acteurs, la mise en place des lois autorisant l'achat de terres par les étrangers n'a en revanche donné lieu à quasiment aucune démarche de consultation et d'information de la population de la part des autorités. La plupart des citoyens n'apprendront l'existence de ces lois qu'au moment du scandale Daewoo.

### **Daewoo Logistics, une entreprise déjà implantée qui cherche à renforcer et diversifier sa présence sur le territoire**

Il est important de faire la distinction entre Daewoo Logistics, à l'origine du projet de rachat de terres, et Daewoo International, maison mère de la première et actionnaire de celle-ci à hauteur de 20 %. Cette dernière est également active sur l'île où elle participe à l'un des plus grands projets miniers en cours : celui des mines de cobalt et de nickel d'Ambatovy à l'est du pays, qui prévoit de produire d'ici 2012 60 000 t/an de nickel et 5 600 t/an de cobalt. Daewoo y a investi 54,5 millions de dollars à travers Korea Resources Corporation, consortium de firmes sud-coréennes, et en partenariat avec les entreprises Sheritt (Canada) et Sumimoto (Japon). L'entreprise participe également, en collaboration avec Keangnam et Hyundai Engineering, à la construction de la centrale d'Ambatovy dans laquelle elle a investi 180 millions de dollars.

La présence de Daewoo Logistics sur le territoire malgache est également liée à ce projet, pour lequel elle assure des activités de logistique et de transport. Très vite, la firme qui développe déjà dans d'autres pays, notamment l'Indonésie, des activités de culture de palmier à huile et de maïs, affiche ses ambitions en matière d'investissements agricoles. Au mois de mai 2008, une délégation d'investisseurs sud-coréens se rend à Madagascar et Daewoo signe alors un premier protocole d'accord avec les autorités malgaches pour un projet d'agrobusiness. Le 15 juillet, un accord portant sur la culture de palmier à huile et de maïs est signé entre Yong-Nam Ahn, PDG de Daewoo Logistics, et Marius Ratolojanahary, ministre de la Réforme foncière, des Domaines et de l'Aménagement du territoire. L'Economic Development Board of Madagascar (EDBM), qui patronne la signature de l'accord, est chargé de faciliter la mise à disposition des différents terrains convoités à l'investisseur. Le responsable sud-coréen expliquera que Madagascar intéresse particulièrement Daewoo en raison des fortes similitudes que l'île présente avec l'Indonésie.

Début septembre 2008, Daewoo Logistics crée sa filiale spécialisée dans l'agrobusiness, Madagascar Future Entreprise, basée à Antananarivo. Celle-ci lance alors, via le site



**Figure 1. Les quatre régions de Madagascar impliquées dans le projet Daewoo.**

www.jobmada.com, une annonce de recrutement de directeurs régionaux qu'elle souhaite placer à Maintirano et à Morondava pour la région ouest et à Toamasina et Antalaha pour la région est. Le projet est largement encouragé par les autorités malgaches. Fin octobre, une délégation de hauts responsables privés sud-coréens représentant Daewoo Logistics, Kores et Posco (sidérurgie-métallurgie) est en effet reçue par le président de la République malgache afin de rendre compte de l'avancement des projets de ces entreprises sud-coréennes à Madagascar et de leur éventuelle intensification.

## De la diffusion d'informations parcellaires à la révélation de l'ampleur de l'investissement

La négociation du projet d'agrobusiness de Daewoo à Madagascar se fait dans une très grande opacité. Les informations fournies tant par les autorités malgaches que par les dirigeants de Daewoo sont volontairement parcellaires. Dans les articles de *L'Express de Madagascar* et de *Midi Madagasikara* consacrés à la signature de l'accord du 15 juillet 2008, il est officiellement question de 50 000 hectares pour la culture de palmier à huile à l'est du pays et de 100 000 hectares pour le maïs à l'ouest. On y apprend que Daewoo Logistics prévoit d'investir 250 millions de dollars et de créer 6 500 emplois en cinq ans et promet par ailleurs d'investir dans des infrastructures publiques, notamment routières. Il est dit également que les semences de maïs proviendront des États-Unis, laissant penser qu'il pourra s'agir de semences OGM, et celles de palmier à huile du Costa Rica et d'Indonésie. Daewoo Logistics annonce alors qu'elle entreprend d'ores et déjà, avec l'agrément des autorités, des études de prospection pour l'exploitation de ces cultures dans plusieurs régions de l'île : Atsinanana et la Sava (régions est et nord-est de l'île), le Melaky et le Menabe (régions ouest). Il annonce la culture initiale de 2 000 hectares de maïs en 2009 et table sur un rendement de 5 tonnes par hectare par an.

Les informations fournies quelques mois plus tard par l'un des responsables de l'entreprise, M. Shin Dong-hyun, au *Financial Times* de Londres révéleront des données d'une toute autre ampleur. Dans un article daté du 18 novembre 2008<sup>59</sup>, le *Financial Times* révèle que la firme sud-coréenne a conclu un bail emphytéotique d'une durée de 99 ans et portant sur une surface d'1,3 million d'hectares de terres arables, soit la moitié de la superficie de la Belgique et près de dix fois ce qui avait été annoncé au mois de juillet. Sur cette surface, un million d'hectares serait consacré au maïs et 300 000 aux palmiers à huile. Le responsable sud-coréen cité par le *Financial Times* annonce que Daewoo Logistics s'engage à créer 70 000 emplois et à investir 6 milliards de dollars sur 25 ans, notamment pour la construction d'infrastructures publiques. Il se dit en revanche persuadé que l'entreprise n'aura pas de loyer à payer pour cette location, ce qui sera confirmé quelques jours plus tard dans un autre article<sup>60</sup>. L'article fait par ailleurs savoir que la totalité de la production sera destinée à l'exportation, l'un des objectifs du projet étant de sécuriser l'approvisionnement alimentaire de la Corée-du-Sud.

On notera ici le rôle important qu'a pu avoir l'article du *Financial Times* dans la médiatisation de cette affaire. En effet, à partir de sa publication, médias internationaux comme nationaux s'empresseront de reprendre et de diffuser les chiffres et les données dévoilées par le célèbre journal britannique. On peut donc légitimement se demander si, sans cet article du *Financial Times*, l'investissement de Daewoo aurait fait l'objet d'une telle attention de la part

59. Javier Blas, « Land leased to secure crops for South Korea », *Financial Times*, 18 novembre 2008.

60. Peut-on alors parler d'un bail emphytéotique ? Rappelons qu'une emphytéose est un contrat de longue durée (18 à 99 ans) par lequel un propriétaire concède la jouissance d'un bien immeuble moyennant une redevance annuelle, le preneur ayant un droit d'hypothèque et la charge d'effectuer les travaux nécessaires à améliorer le fonds.

de la communauté internationale et de la population malgache. Peu d'informations supplémentaires seront cependant données sur un contrat dont les termes demeuraient, et demeurent toujours, bien opaques tant sur le type des terres visées que sur leur statut ou encore sur la nature des semences que l'on projetait de planter. Signalons tout de même l'article de *La Gazette de la Grande île* qui corroborera les informations données par le journal britannique tout en les précisant. Dans son édition du 25 novembre 2008, le quotidien d'opposition mentionnera une demande d'acquisition de 336 200 hectares de terrains domaniaux dans la région de Maintirano (à l'ouest), de 94 182 hectares dans le district de Brickaville (au centre-est) et de 33 767 hectares dans celui de Toamasina (à l'est) par Madagascar Future Entreprise et informera de la filiation entre Daewoo Logistics et Madagascar Future Entreprise (MFE).

## Actions de la société civile face à l'investissement

### Des réactions éparses dans un premier temps

Ces révélations susciteront une très vive colère au sein de la population malgache, toutes catégories sociales confondues. Plusieurs facteurs de taille se conjuguèrent en effet pour rendre ce projet tout à fait inacceptable à leurs yeux : la valeur sacrée de la « terre des ancêtres », l'importance des surfaces visées, l'absence de contrepartie financière et enfin le projet d'exporter la totalité des récoltes. À l'aune de cette très grande indignation, le faible nombre de réactions articulées par la société civile sur place pourrait surprendre. Nous aborderons un peu plus loin les raisons ayant pu contribuer à limiter les réactions publiques d'opposition de structures organisées. En dépit du contexte de crise qui secouait alors le pays, certains acteurs auront cependant le courage de dire haut et fort leur révolte.

La première dénonciation vigoureuse émane de l'Observatoire de la vie publique à Madagascar ou SEFAFI (*Sehatra Fanarahamaso ny Fiainam-Pirenena*). Le 8 décembre 2008, suite aux révélations faites dans la presse, l'association de défense des droits de l'homme et des libertés publiques publie un communiqué intitulé « Comment gérer nos terres »<sup>61</sup>. Dans ce communiqué, l'association souligne en premier lieu l'envergure du projet Daewoo, qui concernerait « la moitié de la surface cultivable du pays »<sup>62</sup> et dresse la liste des surfaces concernées par les demandes d'acquisition. Elle condamne fermement l'opacité et l'absence de dialogue qui caractérisent le projet et, face à ce qu'elle qualifie de « *grave dysfonctionnement de la gouvernance du pays* », appelle à la vigilance de la population malgache sur ce projet. Elle réclame enfin une réforme intelligente et concertée de la politique agraire, afin de donner à l'ensemble du monde rural les moyens de gérer son propre avenir.

---

61. Créé en 2002 par des chrétiens, laïcs et religieux, engagés dans la vie publique du pays, le SEFAFI compte aujourd'hui une dizaine de membres actifs. Ses soutiens financiers (la fondation allemande Friedrich Ebert pour un tiers) et ses réseaux religieux garantissent la circulation de ses communiqués dans les médias papier et sur Internet. Le communiqué « Comment gérer nos terres ? » a notamment été diffusé dans la revue *Projet* sur le site du CERAS auquel appartient l'un des membres du SEFAFI (le prêtre jésuite Sylvain Urfer). Composé de jésuites et de laïcs, le CERAS travaille dans les domaines de la publication, de la recherche et de l'information.

62. Un de ses membres reconnaîtra par la suite avoir pu commettre une erreur en reproduisant la statistique donnée par le *Financial Times*. Les 40 % renverraient non pas à la proportion des terres cultivables (environ 30 à 35 millions d'hectares) mais à celle des terres cultivées (environ 3 millions d'hectares). Sylvain Urfer, prêtre jésuite et membre du SEFAFI, interview du samedi 7 novembre 2009, Paris.

Quelques jours plus tard, le 18 décembre, un *Tangalamena* (chef coutumier) de la région est organisé une conférence de presse pour rendre compte des informations dont il dispose sur ce projet. Prévenu par un citoyen de sa région des menées prospectives de Daewoo, Patrick Zakariasy, par ailleurs ingénieur agronome, a cherché à s'enquérir de la teneur des tractations en cours. Il affirme alors avoir « vu de ses propres yeux les demandes d'acquisition de terrains déposées par l'entreprise au cadastre » et confirme les chiffres de 94 182 hectares pour le district de Brickaville et de 33 767 hectares pour celui de Toamasina. Alors que l'autorité charismatique de ce chef coutumier, présumé détenteur de la sagesse ancestrale, semblait promettre un certain retentissement à ce témoignage, cette conférence de presse ne sera mentionnée que dans un seul article à notre connaissance, tandis que ceux qui se hasarderont à faire circuler cet article feront l'objet de menaces. Le *Tangalamena* reprendra la diffusion d'informations contre le projet Daewoo lors d'un déplacement en Europe en décembre 2008-janvier 2009 où il rencontrera le Collectif TANY (voir plus bas). Il aurait par ailleurs interpellé le président Ravalomanana à ce sujet à l'occasion du dialogue présidentiel de novembre 2008.

Il semblerait qu'aucune autre réaction véritablement structurée ne soit intervenue dans le pays au cours des mois de novembre-décembre. Ce silence a de quoi étonner car ce contrat, au-delà de ses fortes implications sociales et économiques, était particulièrement inacceptable à Madagascar en raison du tabou majeur qu'il transgressait. À Madagascar, la terre des ancêtres, *tanindrazana*, possède en effet une valeur sacrée et inaliénable. Les Malgaches utilisent ainsi cette expression pour évoquer tout à la fois :

- la patrie, au niveau national, comme dans la devise de Madagascar « *Tanindrazana, Fahafahana, Fandrosoana* » (« Patrie, Liberté, Progrès ») ;
- le terroir, sur un plan villageois ou régional, dont la famille est originaire ;
- l'héritage foncier au sein du giron familial, où se trouve le tombeau du lignage dans lequel chaque individu devra absolument reposer plus tard et où les familles se réunissent lors d'évènements importants et pour toute manifestation coutumière ;
- les terrains de culture lorsqu'il s'agit de ceux que les familles paysannes ont travaillé depuis des générations et où elles résident aussi dans la plupart des cas.

En cédant la terre malgache dans une telle quantité à des étrangers, le Gouvernement malgache allait donc à l'encontre de tabous particulièrement ancrés dans la culture malgache.

### **Une mobilisation limitée par la répression politique et l'absence de liberté d'expression**

Comment dès lors expliquer qu'il n'y ait pas eu plus de résistances exprimées publiquement ? Pour ce qui est des organisations locales, il n'est pas exclu de penser qu'elles n'ont pas été averties de l'affaire immédiatement ou alors seulement de manière parcellaire, notamment en raison de la faible diffusion de la presse écrite et du taux d'analphabétisme élevé dans les zones rurales. C'est ce que donne à croire le témoignage d'un des interlocuteurs du Collectif TANY originaire de l'une des régions ciblées par Daewoo. Celui-ci avait en effet envisagé dans un premier temps de proposer ses terres lorsqu'il avait appris « *l'ambition des Asiatiques* », car il n'avait pas été informé de la durée de la location (99 ans) et de l'absence de compensation financière. De manière générale, l'opacité qui a caractérisé le dossier et la multiplication des démentis par les acteurs officiels ont vraisemblablement amené des organisations à éviter de faire des déclarations officielles, en raison de leurs doutes quant à la véracité des informations.

En effet, deux jours après la révélation de l'affaire par le *Financial Times*, Daewoo publie un communiqué dans lequel l'entreprise nie l'existence d'un contrat. Les autorités malgaches, quant à elles, assurent que l'affaire n'en est qu'au stade de la prospection et qu'aucun accord ne sera donné avant l'achèvement de la procédure. Bien que le projet menace de mettre à mal leurs efforts pour la sécurisation foncière, le Programme national foncier et l'Observatoire du foncier se gardent de tout commentaire<sup>63</sup>. Début janvier 2009, face à la pression de l'opinion publique, le ministre malgache de la Réforme foncière, des Domaines et de l'Aménagement du territoire va jusqu'à dénoncer une désinformation orchestrée par les journalistes étrangers<sup>64</sup>. Il répète que rien n'a encore été conclu mais confirme que des prospections ont bien été menées par Daewoo Logistics, à la suite desquelles la société a déposé des demandes de terrain « *en bonne et due forme* » auprès du service des domaines. Le ministre Marius Ratofojanahary promet que les terrains appartenant à des particuliers ou ceux qui sont déjà aménagés ne seront pas touchés. On notera cependant que pour Daewoo, l'affaire semblait suffisamment bien engagée pour que l'entreprise se lance dans des actions telles que la création de la filiale Madagascar Future Entreprise (juillet 2008), le recrutement de coordinateurs régionaux et d'employés dans les régions est et ouest (fin août 2008), les demandes d'acquisition de terrains dans la région est (octobre 2008), ou encore l'expérimentation de trois variétés de maïs dans la région Melaky (novembre 2008). On relèvera également qu'il n'y eut aucun démenti concernant la surface visée, les cultures envisagées ou la durée du bail, de la part de Daewoo et des autorités malgaches.

Le relatif silence s'explique d'abord par la peur de s'exprimer dans un État où les exemples de répression politique ne manquent pas. L'histoire post-coloniale malgache contient plusieurs exemples illustres de révoltes paysannes écrasées dans le sang. La révolution de 1971 reste l'un des faits les plus marquants de l'histoire récente de Madagascar<sup>65</sup>. Plus récemment la révolte des paysans d'Analavory en 2006 s'est soldée par la condamnation à mort de douze paysans, sentence muée plus tard en emprisonnement à perpétuité<sup>66</sup>. Autre exemple à Ambohibary Sambaina, où cinq mille personnes ont manifesté en juillet 2007 contre le projet de culture de plantes fourragères au profit d'une entreprise d'élevage à la place des cultures maraîchères de contre-saison habituelles. Lors de la manifestation, la population a accueilli par des jets de pierre les engins destinés à mettre en œuvre ce projet, annoncé par le chef de région dans le cadre de la Révolution verte et sans concertation préalable avec la population, et douze paysans ont été mis en garde à vue pendant plusieurs jours à Antsirabe<sup>67</sup>. La réponse d'un paysan du Cap Masoala à la journaliste de *France Culture* Lydia Ben Ytzhak, qui l'interrogeait sur son sentiment par rapport au contrat Daewoo, est donc à ce titre éloquent : « *On est contre mais on a peur de parler* »<sup>68</sup>.

---

63. Le Programme national foncier (PNF) et l'Observatoire du foncier sont deux structures gouvernementales. Initié en juin 2005 par le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Pêches, le PNF a pour mission de mettre en œuvre les nouvelles mesures en faveur de la sécurisation foncière. L'Observatoire du foncier travaille quant à lui au suivi et aux mesures d'impact de ce programme.

64. Voir *L'Express de Madagascar* du 14 janvier 2009.

65. Cette rébellion des paysans du Sud, durement réprimée, fut le catalyseur d'un large mouvement de protestation national qui eut raison du régime de Philibert Tsiranana, premier président de la République malgache.

66. Voir la dépêche AFP du 15 novembre 2007, « Rébellion paysanne à Madagascar : 12 condamnations à mort ».

67. Voir *Madagascar Tribune* du 19 juillet 2007, <http://www.madagascar-tribune.com/Revolte-des-paysans-a-Ambohibary,1187.html>

68. Émission « Surpris par la nuit » sur *France Culture* le 5 juin 2009.

## La diaspora choisit de mobiliser hors de Madagascar

Vers la fin décembre 2008, des membres de la diaspora malgache indignés par un projet cruellement défavorable à la population malgache se mobilisent et créent le Collectif pour la défense des terres malgaches ou Collectif TANY<sup>69</sup>, association indépendante politiquement qui a pour but de contribuer à la défense des terres malgaches et de soutenir les citoyens et les paysans de Madagascar dans leur lutte pour la défense de leurs terres et leur développement. À cet effet, le collectif décide de mobiliser l'opinion nationale et internationale et d'envoyer des pétitions aux autorités malgaches en nombre massif, comme l'avait fait avec succès une association d'étudiants malgaches en France en 1971 et en 1979, pour s'opposer à des actes de répression. Le collectif attire l'attention sur le caractère inacceptable des termes du contrat et l'ampleur des préjudices que causerait aux paysans et à la population malgaches la réalisation éventuelle du projet Daewoo et mène des actions d'interpellation des autorités publiques. Il crée un site internet d'information à travers lequel il diffuse régulièrement des newsletters reprenant ses revendications adressées aux autorités.

Le 30 décembre, un premier manifeste est lancé. Signé par une cinquantaine de citoyens d'origine malgache, il sera envoyé le 5 janvier 2009 aux autorités et à la presse malgaches. Contrastant avec l'enthousiasme et l'abondance de messages de solidarité et d'encouragement reçus par le collectif à titre privé en provenance de Madagascar, le faible nombre de signatures est compris par l'association comme caractéristique des craintes de répression des Malgaches de Madagascar. Sur place, un seul journal publiera le *Manifeste du Collectif pour la défense des terres malgaches* mais l'article sera photocopié et affiché sur quelques murs de la capitale. Ce même 5 janvier, une seconde pétition est lancée, ouverte à tous les citoyens du monde cette fois-ci. Si « *les principaux ministres malgaches concernés ont démenti, déclarent-ils, [...] de nombreux témoignages venant du terrain indiquent que les protagonistes de cette affaire sont passés à l'acte dans plusieurs régions* ». Forte de 1 864 signatures, cette seconde pétition est envoyée le 18 janvier 2009 au président de la République de l'époque, à tous les membres du Gouvernement, aux parlementaires et aux médias malgaches. Le 14 février 2009, l'organisation française Peuples solidaires lance un de ses appels urgents dans lequel elle relaie les inquiétudes des défenseurs des droits des paysans malgaches et invite à l'envoi d'une lettre au président de Daewoo International et de Daewoo Logistics afin de lui demander la suspension du contrat et des autres actions envisagées. En juin-juillet 2009, la Via Campesina et FIAN International ainsi que le site de l'organisation allemande Rainforest participeront également aux actions de solidarité internationale en demandant l'envoi de lettres de protestation au président de la Corée-du-Sud et au président de la Haute Autorité de Transition qui règne alors à Madagascar. Les différentes pétitions et les appels urgents rassemblent aujourd'hui plus de 17 000 signatures.

## La société civile malgache demande avant tout la transparence

Début janvier 2009, la Plate-forme nationale des organisations de société civile malgache, acteur majeur de la société civile malgache, exprime à son tour son opinion sur l'affaire Daewoo. Le principal reproche adressé à l'État portera davantage sur l'opacité qui entoure l'affaire que sur le projet en tant que tel. Créée en juin 2005, la PFNOSCM regroupe 3 500 associations de natures très diverses<sup>70</sup>, dont 65 % d'associations à dimension communale.

69. TANY signifie « terre » en malgache.

70. ONG et associations de développement, organisations communautaires de base, organisations paysannes, associations de femmes, corporations professionnelles, organisations de défense des droits de l'homme, associations culturelles et sportives, mouvements de jeunesse, sociétés savantes, organisations confessionnelles, syndicats, organisations en faveur des personnes handicapées, organisations de consommateurs, organisations du troisième âge...

La structure prône une démarche de « *partenariat avec l'État* », qui doit permettre « *l'instauration d'un développement humain durable effectif avec l'éradication à terme de la pauvreté* ». Elle place la « *sauvegarde des terres ancestrales* » comme l'un de ses principes fondamentaux et se dote d'une plate-forme spécialement dédiée aux questions foncières, le SIF (Solidarité des intervenants sur le foncier), dont l'objectif est de faciliter l'accès à la propriété foncière.

Dans son bulletin bimestriel de décembre-janvier 2009, la PFNOSCM consacre une demi-page à l'affaire Daewoo. Tout en reconnaissant l'importance de la superficie concernée, elle demande à ce que les faits ne soient pas exagérés et dénonce notamment l'assertion selon laquelle cette superficie représenterait la moitié des surfaces cultivables du pays. Elle exige cependant que « *la transparence soit appliquée intégralement dans la conduite de cette transaction et dans toutes les transactions futures et que les citoyens soient informés de manière précise sur les différents aspects et étapes du processus* ». En mentionnant la nécessité d'octroyer des compensations aux familles, la plate-forme suggère qu'elle ne s'oppose pas à d'éventuels déplacements de populations mais rappelle cependant l'interdiction formelle de toucher aux finages, c'est-à-dire aux territoires villageois.

L'organisation malgache SOA (Syndicat des organisations agricoles) fera également part de ses réticences face à « *une affaire [qui] préoccupe les paysans* ». Dans un bulletin daté de fin 2008 et mis en ligne en mars 2009, elle explique que le développement des petits agriculteurs repose notamment sur les perspectives d'élargissement de leurs parcelles de culture et que, par conséquent, « *la vente ou location de terrain à hauteur de 1,3 million d'hectares freinera toutes les initiatives pour l'épanouissement de l'agriculture malgache et mettra en danger les générations futures* ». Elle rappelle en outre qu'il est « *encore difficile aux paysans de protéger les parcelles qu'ils exploitent déjà* », notamment en raison du faible nombre de surfaces titrées. Cette publication sera déposée au ministère de la Réforme foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire.

Quelques mois plus tard, le vice-président du SIF reviendra sur le manque de transparence et d'information de ce processus d'investissement. À l'occasion d'une table ronde organisée par l'association AFDI (Agriculteurs français et développement international) au mois de juin 2009, Haja Andrianaivalona<sup>71</sup> rappelle en effet qu'« *il n'y a pas eu à Madagascar de consultation des populations locales* ». Cette attitude apparaît alors d'autant plus inadmissible qu'à l'en croire, les terrains convoités par Daewoo étaient des terrains fertiles et déjà mis en valeur. « *Si l'accord avait été finalisé, conclut-il, cela aurait détruit l'action des petits exploitants sur ces terres, soit par déplacement vers des terres moins fertiles, qui demandent plus de temps pour être rentables, soit par instauration du salariat agricole* »<sup>72</sup>.

Ces déclarations des associations travaillant sur le terrain confirment que les terrains impliqués dans le projet Daewoo sont occupés et habités, contrairement aux affirmations des responsables de Daewoo et des autorités malgaches au plus fort de la crise. Dans les zones concernées de la région ouest de l'île, des paysans vivent, de manière éparpillée, d'une agriculture de subsistance qui ne peut devenir intensive en raison de l'insuffisance d'eau. Dans la région est, le peuplement est plus dense (production d'épices et de vanille en particulier) : les zones convoitées incluent en partie des forêts primaires et les plaines très fertiles du littoral est, comprises entre les falaises et l'Océan Indien, depuis le nord de l'île jusqu'à Mahanoro.

---

71. Vice-président du SIF, Haja Andrianaivalona est également chargé du programme Foncier et aménagement du territoire au sein de l'ONG HARDI (Harmonisation des actions pour la réalisation d'un développement intégré à Madagascar).

72. Compte-rendu de la table -ronde « La course au foncier. Regards croisés Nord-Sud », 25 juin 2009, AFDI (Agriculteurs français et développement international), [www.afdi-opa.org/article.php3?id\\_article=1022](http://www.afdi-opa.org/article.php3?id_article=1022)

## **L'opposition politique se saisit de l'affaire : dénonciation ou instrumentalisation ?**

Alors qu'à l'étranger, la diaspora et les organisations de solidarité internationale tentent de mobiliser les opinions internationale et malgache, le scandale Daewoo prend de l'ampleur à Madagascar dans un contexte tout à fait particulier. Les troubles politiques et le changement de régime qui s'en est suivi ont en effet contribué à maintenir l'affaire sous les projecteurs et ont joué un rôle déterminant dans l'abandon du projet par ses acteurs. Au moment où le scandale Daewoo éclate, à la fin 2008 donc, une crise politique couve à Madagascar. Le 13 décembre, le maire de la capitale, Andry Rajoelina, dénonce la fermeture par le Gouvernement de sa chaîne de télévision Viva TV, sanctionnée pour avoir diffusé un discours politique de l'ancien président en exil Didier Ratsiraka. Un bras de fer s'engage pour la réouverture de la chaîne et le maire d'Antananarivo s'impose progressivement comme le chef de file de l'opposition au régime du président Marc Ravalomanana, dont elle dénonce les violations répétées des libertés politiques et de la liberté d'expression. La crise se cristallise à Antananarivo début janvier 2009 avec des manifestations permanentes de l'opposition. À sa tête, le maire de la capitale exige la démission de plusieurs ministres dont celle du ministre de la Réforme foncière et de l'Aménagement du territoire, Marius Ratolojanahary, en raison de son atteinte à la terre des ancêtres. Dans cette crise politique, l'affaire Daewoo représente en effet un instrument commode pour s'attaquer au régime en jouant sur la fibre nationaliste, la dénonciation de la « vente des terres à Daewoo » devenant un slogan politique.

Fin janvier, Andry Rajoelina se proclame président d'une Haute autorité de la transition (HAT). Une logique jusqu'au-boutiste va emporter les protagonistes dans une crise politique dramatique émaillée d'incidents violents et meurtriers. Des émeutes et pillages embrasent Antananarivo le 26 janvier à l'issue d'une manifestation et plusieurs villes de provinces suivent bientôt l'exemple. La tuerie du 7 février ensanglante à nouveau la capitale avec un bilan officiel de trente-deux morts par balles, lors de la tentative de prise du palais présidentiel d'Ambohitsorohitra par des manifestants sans arme.

Une mutinerie dans l'armée malgache en faveur du chef de l'opposition accule le président au départ. Le 17 mars, il transmet par ordonnance ses pouvoirs à un directoire militaire et s'exile en Afrique du Sud. Soumis à d'intenses pressions, ce directoire militaire remet le même jour ses pouvoirs à Andry Rajoelina. Dès le lendemain, alors qu'il annonçait les mesures urgentes décidées par le premier conseil des ministres, Andry Rajoelina est interpellé par les journalistes sur l'affaire Daewoo et déclare que le contrat a été annulé.

## **Poursuivre la mission d'interpellation des pouvoirs publics en dépit des aléas politiques**

Inévitablement, l'imbrication de la crise politique dans l'affaire Daewoo brouille aux yeux de l'opinion le sens des revendications émanant de la société civile et il est vraisemblable que, pour cette raison, certains de ses membres aient hésité à se mobiliser contre un projet marqué politiquement. Tout en prenant soin de rappeler, par le biais d'un communiqué publié le 4 janvier 2009, le principe d'indépendance vis-à-vis de tout parti ou groupement politique qui est le sien et qui avait clairement été posé dans ses statuts, le Collectif TANY reste quant à lui actif et vigilant aussi bien pendant la crise qu'au lendemain du changement de régime. Le 21 mars, l'association demande donc, par une lettre envoyée à toutes les instances de la Haute autorité de la transition, la preuve de l'annulation du contrat annoncée au sortir du conseil des ministres du 18 mars et s'inquiète des propos contradictoires qui seront tenus dans les jours qui suivent. Tandis que le ministre de la Réforme foncière et de



l'Aménagement du territoire déclare que si « *l'approche était erronée (...), le contrat n'était pas si mauvais* », la direction de Daewoo affirme pour sa part ne pas avoir été informée de l'annulation du contrat. L'annonce le 10 avril par la direction générale de la société de l'annulation de son programme d'agrobusiness pour cause de « manque de sécurité des investissements » ne sera pas prise pour argent comptant par le collectif. Le 17 mai, il réitère ses revendications auprès des autorités malgaches et demande notamment un état des lieux et une information transparente sur les cessions, locations et ventes de terres malgaches aux étrangers. Le ministre malgache de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation répondra à ces interrogations quelques semaines plus tard. Dans un courrier adressé au collectif daté du 5 juillet 2009, il affirme que l'instruction du contrat de prospection Daewoo, qui présente « *de nombreuses carences administratives* », « *est suspendue* » et ajoute qu'aucune annulation n'est à mettre en œuvre étant donné que la société a elle-même décidé d'abandonner le projet.

L'action combinée de la mobilisation de la société civile et du changement d'équipe au sommet de l'État aura donc eu raison du plan des investisseurs sud-coréens. Suite à l'annonce de l'annulation du projet, les contrats de coordinateurs régionaux et ingénieurs agronomes embauchés par Madagascar Future Entreprise sont rompus et les plantations expérimentales de la région Melaky non renouvelées une fois les graines de maïs arrivées à maturité (avril 2009). Quelques mois plus tard, en juillet 2009, Daewoo Logistics dépose un dossier de banqueroute auprès des autorités sud-coréennes, dans un geste dont les raisons demeurent toutefois incertaines. Officiellement les difficultés de la compagnie seraient dues à l'échec de l'opération de rachat de l'entreprise par POSCO (géant sud-coréen de l'acier). Le scandale du projet d'investissement agrobusiness à Madagascar est également évoqué. Le Collectif Tany constate cependant que Daewoo Logistics aurait dû déposer début août 2009 un dossier présentant ses solutions pour sortir de la faillite et la presse n'a rien évoqué à ce sujet. Plusieurs éléments amènent le Collectif Tany et différentes organisations à Madagascar à penser que l'affaire n'est donc pas close et que Daewoo Logistics continue son projet agricole à Madagascar<sup>73</sup>.

## Après l'abandon du projet dans sa forme initiale, la vigilance reste de mise

En outre, le renouvellement de projets de ce type semble loin d'être exclu. En janvier 2009, le géant indien de l'acier Varun signait un contrat de fermage d'une durée de 50 ans portant sur une surface de 232 000 hectares dans la région de Sofia, dans le nord de l'île. Si le contrat conclu avec les autorités régionales et treize organisations de paysans a entre temps été suspendu par la nouvelle Administration centrale, rien ne l'empêche de reprendre d'un jour à l'autre, d'autant que l'entreprise se targue d'avoir recueilli l'assentiment des familles paysannes auxquelles appartiennent ces terres. Le 7 octobre 2009, le Collectif TANY décidait donc d'envoyer une lettre dénonçant ce contrat à la Haute autorité de la transition et à la presse et soulignant l'absence d'intérêt pour les populations locales de cette location de terres, le simulacre de la concertation organisée par l'entreprise ainsi que les

---

73. Non seulement la direction de Madagascar Future Entreprise existe encore mais des filiales plus petites et portant d'autres noms auraient été créées. De plus, le projet d'agrobusiness à Madagascar figure toujours sur le site Internet de l'entreprise : [www.dwlogistics.co.kr/business/e\\_business03-1.asp](http://www.dwlogistics.co.kr/business/e_business03-1.asp)

risques que fait planer ce type de contrat sur les paysans<sup>74</sup>. Le Collectif TANY exigeait donc l'annulation pure et simple du contrat de location de terres à l'entreprise Varun.

Les effets de la mobilisation de ces derniers mois vont donc au-delà de l'abandon du projet initial par Daewoo, d'autres organisations se mobilisent maintenant contre ces projets. Ainsi, dans son journal mensuel de septembre-octobre 2009, la FTM/CPM (Firaisankinan'ny Tantsaha eto Madagasikara, Coalition paysanne de Madagascar) demande « *l'arrêt immédiat de la signature du contrat entre l'État malgache et la société Varun* » ainsi qu'« *une déclaration officielle de l'État malgache de l'annulation du contrat entre l'État malgache et la société Daewoo* ». Dans ce texte, la Coalition paysanne exprime « *ses inquiétudes sur l'accaparement des terres malgaches par des firmes internationales* » et lui oppose le concept de souveraineté alimentaire.

Soulignons enfin que ces événements ont indéniablement eu un impact sur la stratégie des acteurs qui convoitent la terre à Madagascar. L'observation du cas Varun suggère que les investisseurs étrangers cherchent à agir avec plus de prudence qu'ils ne l'auraient fait il y a un an. Ils cherchent ainsi à négocier au niveau régional afin de sécuriser leurs investissements et déclarent vouloir agir dans la transparence. Quant aux autorités nationales malgaches, elles semblent publiquement moins disposées à prendre des décisions sur la cession de terres de vaste surface. Ces intentions déclarées restent cependant à confirmer dans les faits, puisqu'en matière de transparence, les sociétés et le Gouvernement ne semblent pas encore agir de manière complètement démocratique. Toutefois, ces prises de position tendent à prouver que la mobilisation à Madagascar comme à l'étranger des acteurs de la société civile a poussé gouvernements et investisseurs étrangers à réviser les stratégies de sécurité alimentaire et de communication qu'ils s'étaient fixées. Dans ce cas particulier, ce sont à la fois la réactivité des médias, la vigilance de la société civile malgache, le soutien des organisations de solidarité internationale et la concomitance d'un mouvement politique qui ont conjointement poussé le Gouvernement et l'entreprise qui menaient ce projet d'investissement à revenir sur leur projet ou à modifier leurs modes d'actions.

---

74. Les « farming contracts » proposés par Varun posent l'arrangement suivant : des associations paysannes « mettent à la disposition » de Varun 130 000 ha dans un premier temps, 450 000 ha à terme. Pendant toute la durée du contrat (50 ans), l'entreprise se charge elle-même d'effectuer l'ensemble des travaux agricoles et en échange, verse une partie des récoltes aux paysans selon le schéma de répartition suivant : 70 % pour Varun et 30 % au paysan propriétaire. Mais sur les 30 % qui lui sont remis, ce dernier doit obligatoirement revendre 70 % à Varun à un prix fixé par l'entreprise elle-même. Outre les considérations de dépendance introduites par cet arrangement, les experts de Madagascar ont calculé que celui-ci ne suffirait pas, même dans le plus optimiste schéma de rendement, à couvrir les besoins élémentaires des familles paysannes concernées. <http://echogeo.revues.org/index11649.html>.



## ÉTUDE DE CAS N°3

# Communautés indigènes en résistance face à l'avancée des entreprises de palmier à huile au Guatemala

## Des politiques au service du capital

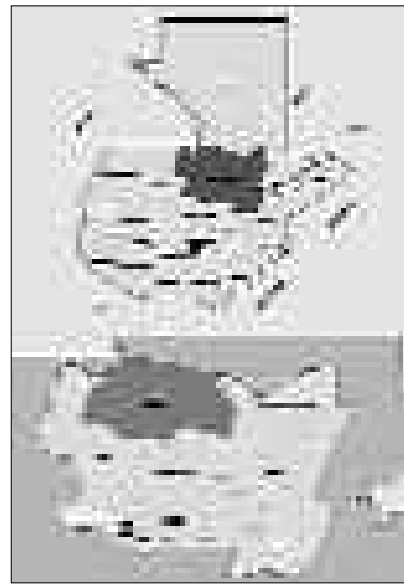
En 1954, après neuf ans de fonctionnement démocratique, le Guatemala subit un coup d'État financé par la CIA pour défendre les intérêts américains, et en particulier les investissements de la Compagnie United Fruit (multinationale de la banane, connue sous le nom de Chiquita aujourd'hui). Depuis lors, au Guatemala, le modèle économique repose essentiellement sur des logiques de marché, cherchant à maximiser les profits des entreprises et l'accumulation capitaliste. En 2005, l'Amérique centrale signe un Traité de libre échange (TLC) avec les États-Unis. Ensuite d'autres traités commerciaux sont signés entre le Guatemala et des pays d'Amérique du Sud et d'Asie. Actuellement, c'est l'Union européenne qui négocie un Accord d'association (AA) avec l'Amérique centrale. Plusieurs programmes gouvernementaux (Invest in Guatemala) ou mixtes (Association corporative d'exportateurs) sont également conçus pour stimuler les investissements étrangers.

Les politiques agricoles furent les précurseurs de ce modèle d'accumulation capitaliste et d'articulation aux marchés mondiaux. Au dix-neuvième siècle, cela se fit au travers de l'installation de grandes exploitations (*fincas* et *haciendas*) de café, la plupart aux mains d'immigrés allemands. Au vingtième se sont constituées les grandes exploitations de banane, canne à sucre, coton, hévéa, bovins et fleurs, et finalement plus récemment de palmier à huile, canne à sucre et jatropha. Les années passent mais le modèle impulsé est toujours identique, des entreprises accaparant les terres, travaillant en monoculture, tournées vers l'exportation et exploitant les familles paysannes comme main-d'œuvre bon marché. Ce modèle de développement s'impose au Guatemala, avec le résultat suivant : 2,6 % des exploitations possèdent 64,5 % des terres.

Les municipes de Chisec y Raxruhá se situent dans une zone de frontière agricole récente (la colonisation de ces terres date des trente dernières années), dénommée la Franja Transversal del Norte (FTN). Cette zone est restée longtemps très difficile d'accès, et se situait notamment au cœur de la guerre civile qui a ravagé le Guatemala. La signature des

accords de paix en décembre 1996 annonce de nouvelles possibilités. De grandes politiques publiques de développement des infrastructures se mettent en marche. Le réseau routier se développe, les premières routes goudronnées sont inaugurées quand les nouvelles industries parviennent à produire leurs premières huiles (premières productions après des années d'investissements). De même de grands projets énergétiques se mettent en place dans la FTN, construction de barrages hydroélectriques et interconnexion de tous les réseaux d'électricité, opérations intéressant aussi bien les investisseurs que les industriels, qui ont besoin soit d'énergie bon marché, soit au contraire de réseaux accessibles pour vendre de l'énergie à l'État (des lois viennent d'être votées pour stimuler la production d'énergie par le secteur privé).

Les alliances entre l'État et les élites foncières et industrielles permettent la mise en place de politiques sectorielles au service de ces dernières. Ainsi, les programmes gouvernementaux actuels ProRural et PinPalma viennent débloquent la situation des entreprises qui ont de plus en plus de mal à accaparer des terres face à la réticence des propriétaires à vendre. Ces programmes offrent des crédits et des subventions pour la plantation de palmier à huile, prenant ainsi en charge l'expansion de cette culture, avec tous les risques que cela implique (recouvrement futur de crédits étatiques). Les industriels vendent à l'État les plants qui sont remis à crédit aux paysans et ils sont les acheteurs de la production. De plus, les fertilisants et pesticides remis également à crédit pour établir ces plantations de palmiers sont issus des mêmes grands complexes agro-industriels.



**Figure 2. Carte du Guatemala et situation des municipalités de Chisec et Raxruhá dans le département de l'Alta Verapaz<sup>75</sup>.**

## Enjeux et dynamiques foncières dans la FTN : quelles contraintes et opportunités pour l'agriculture paysanne

Il y a 50 ans, cette zone de la FTN était considérée comme terre vierge. La première grande incursion fut l'ouverture d'une piste pour extraire du pétrole dans les années 1970 par l'intermédiaire d'un oléoduc. À cette époque de grandes parcelles furent remises individuellement par l'État à des *ladinos* (métis) venus de la partie orientale du pays pour développer l'élevage bovin tout au long de la piste. En revanche, les indigènes q'eqchi' beaucoup plus nombreux, pour avoir accès à des terres, se regroupaient en communautés pour occuper des terres vierges (*baldios*) ou de la nation (*fincas nacionales*). Il s'agissait en général de terres plus escarpées et retirées où les familles indiennes commençaient à établir leur agriculture de milpa (système de production indigène de maïs, haricots, courges et autres herbes comestibles, le tout en association). La politique de colonisation de la FTN permettait à l'État de s'acquitter de deux missions à la fois, mettre en valeur un nouveau territoire riche

75. Depuis le 25 mars 2008, le municipio de Chisec a été divisé pour créer un 9<sup>e</sup> municipio (le 333<sup>e</sup> à l'échelle du pays) appelé Raxruhá, qui occupe la partie nord-orientale de l'ancien municipio de Chisec, mais sans pour autant que ses limites n'aient été clairement définies.

en ressources naturelles et trouver une soupape de sécurité pour l'abondante population indigène des hautes terres de l'Alta Verapaz coincée entre les *fincas* de café ou bien happée par elles depuis des générations comme ouvriers agricoles, parfois comparés à des serfs des temps modernes (*mozos colonos*).

Une nouvelle politique de colonisation de ces terres a eu lieu dans les années 1980 encadrée cette fois-ci par l'armée, comme une politique contre-insurrectionnelle de récupération du territoire après les années les plus noires de la guerre civile. Dans la FTN, après le conflit, seuls les *finqueros*<sup>76</sup> et les propriétaires *ladinos* ont pu faire reconnaître leurs droits de propriété antérieurs. Après les massacres, les dispersions et donc la dépossession de leurs terres, les communautés indigènes se sont retrouvées sous contrôle militaire. L'armée a alors redistribué les terres aux populations indigènes, sans distinguer déplacés internes et nouveaux arrivants des hautes terres et sans respecter leurs droits de possession antérieurs qui n'avaient jamais pu être enregistrés comme droits formels de propriété.

Les accords de paix entre la guérilla et l'État ont bien sûr traité de la situation conflictuelle agraire, définissant des mécanismes d'accès à la terre pour les familles paysannes à travers une nouvelle institution, le Fonds de terres (FONTIERRAS). Après dix ans de fonctionnement, les résultats sont peu concluants, les structures sont restées intactes par manque de volonté politique. Basés sur la création d'un marché actif des terres, ces mécanismes appuyés par la Banque mondiale ont surtout permis à des *finqueros* de vendre leurs moins bonnes terres à des prix très élevés, terres payées par l'État et remises à crédit aux paysans. Dans la FTN, l'accès à la terre concerne surtout la régularisation des terres occupées par les communautés indigènes, ce à quoi s'est attaqué FONTIERRAS. Après des années de gestion infructueuse (plus de vingt ans pour les plus anciennes), nombreuses sont les communautés qui ont pu obtenir, depuis 2000, un titre de propriété comme « patrimoine agraire collectif ». Il s'agit d'un statut provisoire qui permet d'accéder au démembrement en parcelles individuelles, réalisé par des ingénieurs géomètres et des notaires aux frais des communautés.

Le modèle prôné est celui de la propriété privée individuelle. La politique de régularisation des droits de propriété prétend créer une société de petits *finqueros*. La propriété collective est stigmatisée comme un frein au développement. Les résultats de ces politiques sont l'augmentation des ventes individuelles de terres au détriment de dynamiques communautaires de gestion du territoire.

Les processus de colonisation n'ont pas permis l'établissement d'économies paysannes et familiales fortes. Les années d'ajustement structurel imposées par les politiques de libéralisation néolibérale, elles-mêmes imposées par les organismes économiques internationaux (FMI, Banque mondiale) ont frappé de plein fouet ces processus dans les années 80-90. Sans assistance technique, fortement dépendantes des ventes de maïs et de cardamome (aux prix fluctuants à la baisse), originaires de terres froides (types de cultures différentes), avec un vécu d'ouvriers agricoles dans des systèmes de monoculture de café (difficulté à se transformer en paysan autonome), rêvant du modèle inaccessible pour eux de devenir *finqueros* ou éleveurs (*ganaderos*), sans capital pour investir : tant de conditions adverses pour ces familles paysannes auxquelles il faut rajouter l'absence de routes, de système de santé et d'éducation. Prises dans cette société de marché, les familles paysannes doivent générer des revenus et cela les oblige non seulement à vendre leur force de travail, mais également à vendre leurs propres terres aux grandes plantations de palmier à huile, de nouveau grandes bénéficiaires de la situation.

76. Détenteurs de grandes propriétés dédiées à l'élevage.

## Petite histoire de l'arrivée des palmiers à huile à Chisec et Raxruhá

Les premières plantations de *Palma africana* sont apparues sur la côte Pacifique du Guatemala au début des années 1980. Elles vinrent se substituer aux plantations de coton, dont les prix avaient chuté lourdement. Durant de longues années, elles permirent de produire des huiles comestibles et industrielles pour les besoins du pays, et d'ainsi diminuer les importations d'huile de soja et de tournesol. Mais depuis une dizaine d'années, la perspective d'importants marchés pour la production d'agrocarburants (surtout pour l'exportation vers des pays développés) a provoqué l'extension géographique des plantations aux départements d'Izabal, du Petén et maintenant d'Alta Verapaz et du Quiché. Quatre groupes familiaux contrôlent l'essentiel de ce négoce au Guatemala, en association avec des capitaux étrangers (américains, mexicains et colombiens). Entre 2005 et 2008, les plantations de *Palma africana* au Guatemala seraient passées de 20 000 à 60 000 hectares. Et on prévoit une augmentation à 100 000 hectares en 2010, puis 150 000 en 2017 selon la revue *El Observador* (n°14, septembre 2008).

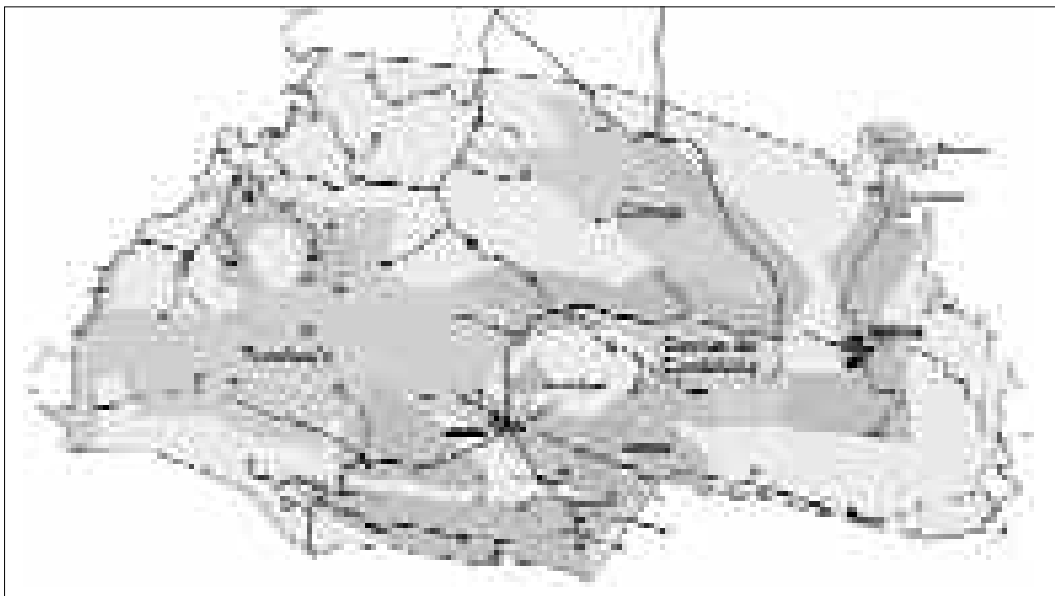
Quatre grands groupes sont présents depuis peu sur Chisec et Raxruhá, dans les parties nord et ouest des municipes. Mais surtout ils sont déjà bien implantés dans les municipes voisins : la famille Molina sur Sayaxche (groupe Hame, les huiles Olmeca), la famille Beltranena également sur Sayaxche (Agrobosques et La Cachimba), la famille Maegli sur Fray Bartolomé de las Casas (PADESA, les huiles Capullo) et la famille Arriola Fuxet sur Ixcán (Palmas del Ixcán, Agrocaribe). Prenons l'exemple le plus ancien, celui du groupe Hame SA d'Hugo Alberto Molina Espinoza, considéré comme l'un des plus gros propriétaires terriens du Guatemala. Il est difficile de savoir quand ce groupe a véritablement commencé à acheter des terres dans la partie sud du municipe de Sayaxche. Il plante ses premiers palmiers en 2002, les défrichements et plantations sont réalisés par une importante main-d'œuvre indigène, qui retourne dans ses foyers tous les soirs car il n'y a pas encore de possibilité de dormir, ni de manger sur place (des camions organisent le transport, jusqu'à deux à trois heures de voyage, matin et soir). Puis petit à petit, le groupe Hame construit ses propres infrastructures pour pouvoir recevoir des équipes de travail (*cuadrillas*). Il réalise sa première récolte en 2006. Pendant toutes ces années, il achète des terres grâce à des intermédiaires (coyotes) locaux très bien rémunérés pour chaque parcelle obtenue (1 500 dollars de marge). En 2007 et 2008, l'usine d'extraction d'huile de palme commence à fonctionner et les premiers camions citernes circulent. Il semble que ce sont des agronomes colombiens qui supervisent l'ensemble des activités, à l'aide de jeunes agronomes guatémaltèques. Depuis deux ans, ce groupe s'est également installé sur Chisec en rachetant des petites fincas entre les communautés de Xuctuul et la Caoba.

Palmas del Ixcán SA de la famille Arriola est le groupe le plus visible sur Chisec. Il est sur le point de commencer à construire son usine d'extraction d'huile dans une finca achetée à un homme politique départemental en bordure de la communauté San Miguel, endroit par lequel passera d'ici deux ans la toute nouvelle route goudronnée de la FTN. Ce groupe a commencé à semer dans cette finca en 2008, mais il possède déjà de grandes plantations de deux à trois ans d'âge, situées juste de l'autre côté de la rivière Chixoy dans le municipe voisin d'Ixcán (il devrait installer un bac sur cette rivière), sur des parcelles de terre achetées à des paysans q'eqchi'. Le principal actionnaire de ce groupe Palmas del Ixcán est l'entreprise américaine d'agrocombustibles Green Fuels Earth du Texas<sup>77</sup>. Le groupe Palmas del

---

77. L'ambassadeur des Etats-Unis au Guatemala a même participé à des activités de promotion de l'entreprise en Ixcán, semant des palmiers, en présence de la télévision, avec le gérant de l'entreprise affirmant qu'il s'agit de plantations écologiques.

Ixcán projette de semer 25 000 hectares de palmiers d'ici 2012. Il établit également des contrats avec des *finqueros* locaux pour qu'ils plantent des palmiers. Et maintenant le programme PRORURAL de l'État donne des crédits et des subventions à une organisation de producteurs de maïs sur les bords de la rivière Chixoy (Adinç) pour qu'ils plantent eux aussi des palmiers. L'entreprise Palmas de Ixcán s'engage à acheter les futures récoltes à la valeur du marché. Dans la partie est de Raxruhá, deux immenses *fincas* ont commencé à planter des palmiers pour vendre leur production à PADESA de la famille Mægli : la *finca* El Canaleño de la famille Torrebiarte, une des plus influentes du pays (leader du patronat guatémalteque CACIF, la Banque Industrial, la cimenterie Progreso et de nombreuses industries et commerces) et la *finca* Sebol de Ottoniel Turcios, décrite comme étant le plus gros narcotrafiquant de la zone selon la presse nationale.



**Figure 3. Principales zones d'actions des projets dans les municipes de Chisec et Raxruhá.**

## Des autorités locales sans prise sur les politiques de développement local et des réflexions hésitantes

Ces dernières années, les acteurs politiques locaux (maires, députés et gouverneur) ont toujours été du parti politique au pouvoir, notamment parce que les élections de tous les échelons politiques sont simultanées. Ils ont donc tendance à s'aligner sur les politiques gouvernementales, qui comme on l'a vu précédemment ont de fortes collusions avec les intérêts des agro-industriels. Face à l'absence des services sociaux de base, résultat d'années d'oubli et d'abandon de ces zones par l'État, les collectivités locales, c'est-à-dire les maires et leurs corporations municipales, focalisent leurs actions sur des projets d'infrastructures indispensables et prioritaires tels que la construction de pistes d'accès, d'écoles, de centres de santé, de systèmes d'eau potable, etc. Les politiques de décentralisation sont récentes et encore balbutiantes et les fonds transférés insuffisants face aux besoins de plus de 200 communautés dispersées pour une population totale estimée à 100 000 personnes sur les municipes de Chisec et Raxruhá.



Des plans de développement municipal ont été élaborés, se traduisant en de multiples diagnostics, rapports et stratégies. Mais ces plans restent très axés sur les besoins en infrastructures de base, l'analyse des politiques sectorielles est faible et sans véritables pistes d'orientation. Comme elles le font avec l'État central, les entreprises pétrolières et agro-industrielles (palmier à huile) présentes à Chisec et Raxruhá négocient directement avec les autorités locales des activités qu'elles définissent comme faisant partie de leur responsabilité sociale (sic). Cela se traduit essentiellement par la construction de pistes avec leurs propres machines, le financement d'activités culturelles diverses, etc. Elles doivent également payer quelques impôts locaux, mais cela manque de transparence.

L'installation de ces agro-industriels est en effet considérée tant par les autorités locales que par les *nationales* comme une opportunité, notamment en matière de création d'emplois, plutôt que comme une menace. L'image vendue à la société et relayée par tous les grands médias est positive. D'ailleurs aussi bien les présidents Lula du Brésil que Uribe de Colombie veulent faire des alliances avec des entrepreneurs locaux et développer la production d'huile de palme pour les agrocombustibles. Le palmier, comme le café, ou la canne à sucre par le passé, est considéré comme un facteur de développement fantastique, surtout grâce aux futurs débouchés des agrocombustibles.

L'analyse des effets des politiques d'appui au secteur du café n'est toujours pas terminée. Richesse de quelques-uns et malheur du plus grand nombre, le café reste pourtant source d'orgueil au Guatemala. La population indigène a payé un lourd tribut à cette culture. Les meilleures terres sont toujours utilisées pour cette production d'exportation, et concentrées dans les mains de quelques grands propriétaires. Producteur des meilleurs cafés du monde, et parmi les plus gros exportateurs de cet arôme, le Guatemala souffre pourtant de famines (un état de calamité vient d'être décrété en septembre 2009 notamment dû aux conséquences de la sécheresse). Sur ces nouvelles terres récemment exploitées, l'histoire se répète : les terres qui produisaient jadis le maïs et les haricots, les principaux grains de base du pays, sont récupérées aujourd'hui pour planter des palmiers, production destinée de nouveau à l'exportation.

La bataille de l'image reste à faire pour convaincre les autorités. À Chisec, elle a commencé pour les organisations mobilisées par des études chiffrées d'autres régions similaires (la région du Polochic par l'organisation IDEAR-CONGCOOP) qui ont été présentées aux autorités. Celles-ci sont désormais effrayées par les conséquences prévisibles sur les prix du maïs (futurs révoltes de la faim) et sur l'augmentation de la pauvreté et de la violence. Mais de là à pouvoir agir, il y a encore un grand pas. L'autre modèle, celui de l'agriculture paysanne, souffre également d'un déficit d'image, en étant systématiquement associé à une pauvreté inexorable. Le Gouvernement ne promeut pas de politiques d'appui aux agricultures paysannes, car il les juge comme des vestiges du passé.

## Une production déjà bien implantée lorsque la société civile s'empare du sujet

AVSF (présent sur la zone depuis 2002), son partenaire SANK (ONG indigène) et les communautés indigènes se sont trouvés brusquement, en 2006, confrontés à l'avancée des plantations de palmiers. Les palmiers se font visibles, les informations liées aux ventes en cascade de terres se multiplient et des paysans des communautés se font embaucher durant un ou plusieurs mois dans des *fincas* de palmiers dans les départements voisins de Petén et Izabal depuis déjà quelques années. Le phénomène d'expansion des palmiers à huile a commen-

cé il y a une vingtaine d'années, conquérant de nouvelles zones au rythme de la construction des routes qui désenclavaient de nouveaux territoires pour en tirer des profits. Aujourd'hui, c'est au tour de la FTN.

SANK est une organisation locale créée par des jeunes indigènes q'eqchi'. Elle apparaît en réaction à l'arrivée de la route goudronnée en 2002, comme une réponse à un sentiment de perte de contrôle de leur territoire, qui subitement devient un territoire convoité pour ses terres productives et ses ressources naturelles (rivières, forêts, grottes, pétrole, etc.). La route ne permet pas seulement de gagner du temps, en réduisant les huit heures de trajet antérieurement nécessaires pour rejoindre le chef-lieu du département Cobán à seulement une heure dorénavant, mais surtout de mettre en relation deux mondes (le global et le local) qui ne se connaissaient pas. SANK a d'abord travaillé sur la gestion des ressources naturelles pour défendre les aires boisées et touristiques du municipe, puis s'est confrontée à l'administration communautaire des terres pour chercher à freiner l'avancée de l'élevage intensif (vente de terres à de grands éleveurs). En 2006, en voulant connaître les résultats de l'obtention de titres individuels de propriété dans des communautés q'eqchi' du département du Petén où ce travail de démembrement date de plusieurs années (alors qu'à Chisec il ne faisait que commencer), SANK découvre l'accaparement des terres du municipe de Sayaxche, municipe voisin au nord de Chisec, par l'entreprise agro-industrielle de Palma africana Hame. Certaines communautés ont totalement disparu, ayant été forcées à vendre la totalité de leurs parcelles, d'autres communautés sont atteintes à plus de 50 % et d'autres se retrouvent encerclées.

## Controverses et divisions au sein de la population

Comme expliqué précédemment, ces entreprises sont considérées comme des opportunités d'emplois, facteur intéressant en ces temps difficiles pour les agricultures paysannes. Ces entreprises se sont au départ présentées comme des compagnies, les populations locales les assimilant à des compagnies pétrolières, seules entreprises présentes dans la zone depuis les années 1970. De nombreux jeunes travaillent donc actuellement dans ces entreprises, provoquant un manque de main-d'œuvre pour récolter la cardamome dans les villages. La quantité de travail requis pour obtenir le salaire journalier n'est pas très exigeante. Ces nouvelles entreprises proposent une rémunération supérieure aux salaires quotidiens pratiqués dans la région, s'assurant un accueil favorable de la population. L'expérience d'autres zones montre que ces débuts prometteurs laissent place à des licenciements et une augmentation des cadences, une fois l'entreprise bien implantée sur le territoire. Des divisions apparaissent donc au sein des communautés entre ceux qui en vivent (en particulier les jeunes en recherche d'argent) et d'autres (en particulier des chefs de famille plus âgés, même si ce n'est pas aussi dichotomique) qui commencent à réagir, en voyant un encerclement préoccupant et un retour progressif à l'asservissement (redevenir des *mozos colonos* comme au temps des *fincas* de café).

## Organisation des communautés indigènes et paysannes pour la défense de leur territoire et de leur économie

À Chisec et Raxruhá, l'organisation locale SANK fut la première à réagir à la perte de terres. En 2003, travaillant à la mise en place de plans communautaires de gestion des ressources environnementales dans 20 communautés situées dans le prolongement de l'aire protégée du Parc national de la lagune de Lachuá (du municpe voisin de Cobán), SANK se trouve confrontée au problème de la terre. Avant d'envisager la préservation des ressources naturelles, les communautés veulent obtenir les titres de propriété des terres qu'elles occupent, une lutte qu'elles mènent sans succès depuis plus de 20 ans. Cet objectif sera atteint en 2004 grâce aux pressions exercées sur l'État qui accepte d'envoyer une équipe mobile du FONTIERRAS qui se charge de régulariser la propriété des communautés en remettant des titres de Patrimoine agricole collectif. Mais aussitôt surgit un doute au regard de communautés voisines régularisées dans les années 1980 dans le cadre de la politique contre-insurrectionnelle, et dans lesquelles se sont installés de grands éleveurs par l'achat de parcelles à des paysans en besoin d'argent. Des leaders s'organisent et demandent à SANK de les aider à prévenir de telles évolutions dans leurs communautés. En 2004, à partir d'une réflexion faite d'allers-retours entre l'espace de discussion qu'ils créent (qui prendra avec le temps le nom de Tzuultaq'a), et leurs communautés respectives, ils élaborent un règlement communautaire d'administration des terres. Il s'agit de normes internes qui insistent sur le fait que ces terres furent conquises par les paysans pour être cultivées et remises à leurs enfants, et ne peuvent donc être vendues si l'on veut éviter que la communauté ne se transforme progressivement en grande exploitation appartenant à un *finquero* ou *ganadero*.

La déferlante des palmiers à huile ne fera l'objet de l'attention du SANK qu'à partir de 2006 suite à une visite dans le département voisin du Petén où l'accaparement des terres est déjà à l'œuvre. Mais elle s'accélère quand les plantations s'étendent rapidement en 2008 aussi bien à Chisec que dans les municipes voisins, suite à l'augmentation au niveau mondial des prix des denrées et du pétrole. Cette conjoncture permettant l'afflux de capitaux étrangers se traduit en un achat massif de terres. Les prix offerts pour les parcelles augmentent et la pression pour vendre également.

À cette époque, SANK continue de chercher à sécuriser les droits fonciers des communautés. En effet, dans un pays où la propriété privée individuelle est mise au rang supérieur de la Constitution politique du pays, les normes communautaires ont semble-t-il peu de valeur si un particulier veut détruire les acquis communautaires ou s'approprier des parcelles et fait appel au système de justice de l'État. La seule conscientisation des familles paysannes sur les effets néfastes des achats-ventes de terres n'est pas suffisante pour résister à des menaces insidieuses. La solution vient finalement de la Convention n°169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux, ratifiée par le Guatemala. Cet accord oblige les pays à respecter les droits des peuples indigènes sur leurs territoires et leurs formes d'administration foncière et juridique. Avec l'aide d'un avocat spécialisé, de longs mois seront nécessaires pour que soit obtenue juridiquement la reconnaissance par l'État des communautés indigènes, afin que soient pris en compte les droits reconnus par cet accord international. En octobre 2008, 27 communautés représentées par leurs autorités traditionnelles indigènes (*Yuwa' Ch'ooch* ou chefs de terre) exigent et obtiennent des maires de Chisec et de Raxruhá leur reconnaissance comme sujets de droit collectif et donc leur inscription comme communautés indigènes, ce qui leur permet d'exister et d'agir juridiquement. Dans cette lutte pour leur reconnaissance, les arguments de l'arrivée des entreprises de

palmiers à huile, qui viennent s'approprier les terres et détruire les communautés avec toutes les conséquences sociales, économiques et politiques que cela implique, ont eu une place importante.

Parallèlement, SANK et AVSF cherchaient de l'information au niveau national sur d'autres actions régionales ou nationales menées par des organisations paysannes. Cela permit de prendre connaissance de différentes études réalisées par des ONG telles qu'Action Aid, IDEAR/CONGCOOP, El Observador, la Fondation Guillermo Toriello et la Pastoral du Petén. Les demandes et dénonciations se limitent à réclamer l'intervention de l'État pour contribuer à arrêter les ventes de terres. Avec l'appui des trois premières ONG citées, une rencontre entre paysans des différentes zones touchées s'organise en août 2008 à Chisec, intitulée « Expansion des monocultures de canne et de palme : causes, impacts et articulations d'alternatives depuis les territoires ». Elle sera suivie de deux autres rencontres en 2009, dans le Polochic puis au Petén. Présent à ces rencontres, le Comité d'unité paysanne (CUC), mouvement paysan national, essaie de structurer et coordonner les différents acteurs paysans des régions touchées, sans succès jusqu'à présent. Mais au moins grâce à ces efforts, le thème commence très légèrement à apparaître dans leurs revendications. En fait leur lutte étant centrée sur l'accès à la terre et le besoin d'une réforme agraire, le thème inverse de la perte des terres n'est pas prioritaire (il priorise également davantage le thème plus porteur des mines à ciel ouvert). Les médias continuent pourtant de vendre une image positive de ces investissements qui peuvent apporter croissance et emplois. En cette année 2009, quelques chroniqueurs de ces grands médias ont commencé à tirer la sonnette d'alarme sur les désastres sociaux et écologiques et les impacts sur la sécurité alimentaire nationale que provoquent ces grands projets de monocultures, en particulier la *Palma africana*.

Par le contrôle du marché foncier par une gestion collective et le blocage des ventes à des personnes externes, les populations indigènes s'organisent pour éviter une nouvelle spoliation de leurs terres. Une trentaine des communautés indigènes les plus actives sont malheureusement celles déjà marginalisées lors de l'attribution des terres, situées dans les zones les plus montagneuses en bordure des zones plus planes et accessibles touchées par l'avancée de la palme. Mais la défense du territoire ne se limite pas à éviter les ventes, une autre action tout aussi importante est le renforcement des agricultures paysannes. Pour ne pas avoir l'envie de vendre, il faut vivre décemment de cette terre conquise. Cela implique de dépasser les modèles de cueillette et de monoculture, classiques aux frontières agricoles, et colonisées qui plus est par des paysans qui ont grandi comme ouvriers agricoles dans des *fincas* de café. Il faut arriver à sortir des systèmes traditionnels de maïs, haricots et cardamome. Depuis 2006, SANK a mis en place des rencontres d'échanges d'expériences entre paysans pour trouver des solutions.

Ce sont les femmes indigènes qui ont donné les premières pistes. Ce sont elles qui gèrent les petits lopins de terre entourant les maisons (*lote*), sur lesquels elles produisent une grande diversité de cultures de manière intensive. Les parcelles en vente sont presque toujours des terrains en friche, sur lesquels la cardamome ne pousse plus, et qui nécessitent plusieurs années de jachère avant de que l'on puisse y cultiver le maïs. Aujourd'hui en 2009, il existe des familles paysannes qui ont plus de 2 hectares de semis diversifiés, associant dans la parcelle plus de 15 types de plantes, mélangeant des cultures à cycles courts et d'autres pérennes, avec des époques de récoltes différentes. Ces stratégies paysannes très élaborées permettent de générer largement plus que les 1 600 euros, somme qui constitue le salaire minimum annuel au Guatemala. Les acheteurs de terre n'arrivent donc pas à négocier avec de tels paysans.

Le gros travail de SANK pour atteindre ses objectifs a d'abord porté sur l'estime de soi et la revalorisation de la condition paysanne. Les mots « paysan » et « indigène » ont été

revalorisés car ils étaient associés à la pauvreté, le mépris, l'archaïsme, la soumission, l'échec, etc. Des personnes ont repris confiance en elles, ont récupéré leur dignité et sont redevenues actrices de leur propre développement. Les concepts philosophiques de l'être indigène (qui sommes-nous ? Où va-t-on ? Etc.), autrefois dissimulés avec honte, ont été revalorisés pour mieux. L'identité paysanne est devenue un atout qui a permis aux paysannes et paysans qui participaient aux rencontres d'aller négocier en 2008, avec les maires, l'ouverture de marchés paysans un jour par semaine à Chisec et Raxruhá. Sur ces marchés, seuls les paysans peuvent vendre les produits issus de leurs propres parcelles. Se déroulant sur la place du municipe, en face de la mairie, ces marchés paysans sont un succès commercial et constituent une récupération symbolique du territoire par ceux qui étaient jusqu'alors marginalisés. La revalorisation du travail paysan s'est également faite auprès de six petites organisations locales, dont la plupart des membres sont des familles paysannes, afin qu'elles orientent leurs programmes de crédit vers leurs véritables membres en appui à des stratégies de diversification.

Deux autres actions cherchent à appuyer la défense des territoires indigènes communautaires. SANK aide techniquement, à l'aide de GPS et de programmes de cartographie à coucher sur le papier, la répartition des parcelles entre les familles des communautés. Il s'agit de l'élaboration de cadastres communautaires qui permettent aux familles paysannes de visualiser le territoire pour mieux le gérer. La propriété des terres est collective, mais la répartition des droits de possession est individuelle, par famille. Les paysans sont fermement opposés au collectivisme, chaque famille doit être sûre de ses droits de possession pour investir en travail et pouvoir transmettre ses terres en héritage à ses enfants. De plus, élaborées collectivement et publiquement, les cartes sont un outil intéressant pour que soit évitée la corruption (accaparement de terres) et que soient réglés des conflits entre voisins (répartition de types de terres, etc.). Actuellement, les démembrements sont effectués par des ingénieurs topographes externes qui souvent obligent les communautés à une redistribution des parcelles, en dessinant un damier de parcelles, représentant le modèle parfait, selon eux. Ceci confirme le mépris envers les indigènes et constitue une puissante stratégie de destruction des agricultures paysannes (favorisant ainsi la vente de terres). Les cadastres communautaires ressemblent à des mosaïques de parcelles bien différentes prenant en compte le relief, les sols, les besoins des familles, l'histoire, tout un système cherchant à être équitable (bien différent de la vision du damier des ingénieurs). Le cadastre est administré par les *Yuwa' Ch'ooch*, autorités au service de l'assemblée communautaire souveraine. L'assemblée délègue une mission à remplir, en se basant sur les normes communautaires décidées par tous. L'autorité nommée ne reçoit pas un pouvoir, mais un mandat. Aujourd'hui, grâce à la reconnaissance juridique des communautés indigènes, ces mêmes autorités commencent de nouveau à appliquer le système juridique indigène en cas de problèmes de vie en commun (défense de la cohésion communautaire).

Le dernier grand axe des activités de SANK est de rendre visible le travail des femmes, en appuyant une organisation locale qui fédère des groupes communautaires de femmes, l'association *Qana' Tzuultaq'a* (AQT). Triplement marginalisées par leur condition de femmes, de paysannes et d'indigènes, ces femmes ont pourtant un grand potentiel initial pour défendre les territoires indigènes et paysans. Évidemment, un travail psychologique de thérapie de groupe est nécessaire pour que les femmes développent estime et confiance en elles, pour qu'elles puissent être des actrices de leurs propres changements et développement. Très actives dans tout ce qui a une relation avec l'agriculture (les échanges, la diversification, les semis et soins aux plantes, les marchés paysans), les femmes sont également très importantes pour bloquer les ventes de terres et se défendre face aux entreprises. Elles savent qu'en cas de pertes des terres, elles sont condamnées à errer avec leurs enfants et risquent de se retrouver asservies de nouveau dans une *finca*. Ce sont elles qui se sentent

les plus révoltées au contact des enfants qui ont vendu leurs terres, basculé dans la mendicité ou la délinquance. L'organisation AQT revendique haut et fort la copropriété (mari/femme) sur des parcelles afin d'empêcher les éventuelles tentations pécuniaires des maris. Elle a exigé et obtenu aussi bien de l'État (FONTIERRAS) que des *Yuwa' Ch'ooch* une remise des droits de possession séparée afin que les femmes ne soient pas encore invisibles à travers un titre unique défini au nom de la famille, dans cette société encore très patriarcale.

Les familles paysannes, les communautés indigènes et les femmes d'AQT se sont mobilisées aussi bien en interne, avec leurs membres, que face aux autorités locales pour défendre leurs territoires d'une nouvelle spoliation. Face à cette société civile organisée, les maires de Chisec et de Raxruhá n'ont pu que se résoudre à accepter ces revendications et les appuyer. Des fonctionnaires de l'État sont également incités à faire de même, et pour l'instant ils suivent le mouvement et reconnaissent les arguments de cette société civile. Le dernier grand succès est l'accord signé en juillet 2009 entre le ministère de la Culture et des Sports (MICUDE) et deux communautés indigènes de Raxruhá pour l'administration du Parc national des grottes de Xch'ool Tzuultaq'a (connues sous le nom de grottes de Candelaria), situé sur leur territoire et déclaré antérieurement et sans leur consentement comme Patrimoine culturel et naturel de la Nation en 1999. Ces grottes représentent un grand intérêt économique au niveau touristique, aiguissant l'appétit d'entrepreneurs privés, qui ne reculent devant rien pour se les approprier, notamment en essayant de diviser les communautés. L'accord est une reconnaissance de plus de la part de l'État et permet aux communautés de gérer légalement le tourisme de manière communautaire et surtout de respecter les pratiques indigènes autour de ce lieu, très important dans leur cosmovision.

Face à l'opinion publique de Chisec et Raxruhá, les mêmes acteurs précédemment cités interviennent chaque semaine lors des marchés paysans. Micros en mains, ils font passer leurs messages à partir des arguments et des actions concrètes qu'ils mènent dans le municipe. Des représentants des sociétés civiles et des maires de municipes voisins ont commencé à faire appel à des leaders de ce mouvement informel pour qu'ils aillent partager leurs expériences. Des ONG nationales viennent à Chisec avec leurs bénéficiaires pour connaître les expériences en cours. Pourtant de nombreuses questions restent en suspens et en débat entre ces acteurs. Dans un futur proche, il ne faudrait pas se limiter à défendre les terres mais penser à récupérer celles qui se sont perdues, et qui furent spoliées. De même, les communautés sont-elles prêtes à faire face aux nouvelles stratégies des entreprises et de certains programmes gouvernementaux consistant à faire planter les palmiers par les paysans dans leurs propres parcelles à l'aide d'argent offert ou à crédit ? L'avenir dira si les territoires resteront aux mains des familles indigènes ou bien retomberont aux mains des finqueros et de leurs visions du développement.

## Appuyer la société civile locale pour améliorer le bilan des investissements

Dans les municipes de Chisec et Raxruhá, les investissements des agro-industriels de la *Palma africana* sont en cours. Il est difficile d'en mesurer l'impact pour l'instant. Ils ont acheté de nombreuses terres, ils ont fait monter leur prix (excluant par ce fait de ce marché tous les paysans et leurs enfants), ils offrent des emplois. Ils semblent suivre leurs plans d'expansion. Ce processus connaît-il des résistances? Et si tel est le cas, est-ce grâce aux réactions locales ou bien à cause de la crise mondiale qui les affecte, tant par les prix de vente des

matières premières qui ne sont plus aussi attractifs qu'en 2008, que par la diminution des flux de capitaux ? Les stratégies d'expansion évoluent, mais ne sont pas abandonnées pour autant, en passant de l'achat de terres à des systèmes de contrats d'achats des récoltes et même de financement des plantations par l'intermédiaire de l'État. Est-ce à cause des réactions locales ou était-ce prévu comme une seconde phase de leurs projets d'expansion ?

La menace de destruction des agricultures paysannes est bien réelle. La lutte semble totalement déséquilibrée entre deux modèles de développement agricole, avec un État au double discours mais appuyant surtout les industriels. Le PIB du Guatemala (à la manière dont il est calculé) augmente certainement grâce à ces entreprises, mais dans la zone le bilan reste mitigé : les ouvriers survivent, les besoins en main-d'œuvre qualifiée sont faibles et couverts par du personnel extérieur à la zone. La majorité des gains de ces entreprises quitte la zone, réalisant seulement des investissements en infrastructures. Tout cela est très différent des familles paysannes qui réinvestissent dans la zone et dans les études de leurs enfants. Les familles, qui ont vendu leurs terres aux entreprises, envahissent des zones de réserves (aires protégées) de l'État ou même celles des communautés voisines. L'avenir de la zone reste aujourd'hui incertain compte tenu de la politique actuelle des entreprises. SANK prévoit de trouver des fonds pour créer une sorte de banque de terres pour acheter des parcelles en vente, les soustraire aux acheteurs externes et les mettre au service des agricultures paysannes. L'achat de certaines parcelles situées dans des endroits stratégiques permettrait de bloquer l'avancée de ces grandes entreprises. Mais voilà, l'argent manque et il devient donc difficile de faire financer des achats de terres.

Les investissements n'ont pas encore échoué, loin de là. Une partie des communautés et des habitants (encore minoritaire) ont réagi et ont pris des décisions fortes et radicales aussi bien au niveau de la régulation du foncier que du développement d'une nouvelle forme d'agriculture paysanne. Encore aujourd'hui, et certainement pour un certain temps, et malgré des discours politiques qui peuvent faire penser le contraire, l'avenir des agricultures paysannes et indigènes sur ces territoires dépend d'elles-mêmes et de leur capacité à défendre leurs intérêts et à construire leurs propres systèmes d'accès à la terre, à l'information, au crédit, à l'assistance technique, au marché, etc.

Les communautés indigènes, les familles paysannes et les femmes de AQT, accompagnées par SANK et AVSF, ont dans leurs normes communautaires la non-vente de terres et dans leurs pratiques agricoles la diversification des productions et les marchés paysans. Tout cet échafaudage d'activités constitue des moyens de résistance, des stratégies de mobilisation dans un contexte d'encerclement par les plantations de palmiers, et également des propositions réelles qui sont mises en pratique concrètement pour construire un autre futur et un territoire choisis par des communautés paysannes et indigènes.

Sachant que ces familles et ces communautés, bien que très organisées, auront du mal à résister seules, elles demandent la collaboration et la participation de tout un chacun à leur lutte. Pour cela, il devient nécessaire de suivre les conseils du Popol Vuh, comme les anciens et les *Yuwa' Ch'ooch* le font : s'asseoir, discuter et encore discuter et trouver des solutions pour défendre la vie en commun.

## ÉTUDE DE CAS N°4

# Dynamiques et implications politiques, sociales et économiques des investissements dans des terres agricoles de la région de Piura au Pérou

Cette étude présente des dynamiques d'investissements privés à grande échelle dans des terres agricoles de la région de Piura au Pérou et leurs implications aux niveaux politique, social et économique.

Elle s'attache à décrire la mobilisation d'organisations sociales établies dans la vallée du fleuve Chira, au sein d'un territoire qui a connu une dynamique forte d'investissements ayant provoqué des conflits liés à l'utilisation de la terre et de l'eau agricole.

Ce document fait référence aux cas concrets de deux organisations de petits producteurs et d'une communauté paysanne. Les investissements ont eu des conséquences positives pour la première organisation, facilitant l'acquisition des terres également à son niveau, mais la seconde est actuellement en litige avec une entreprise nouvellement installée sur ces terres. Dans la communauté également, les investissements ont été source de conflits et n'ont pas engendré d'avancées positives pour les populations.

## Des orientations politiques favorables aux investissements extérieurs

### **Une politique agricole et commerciale favorable aux investissements privés sur les terres**

Selon la loi 28059 et le règlement approuvé par le décret suprême 015-2004-PCM, le Gouvernement péruvien facilite l'investissement privé permettant dans certains cas l'attribution directe des terres.



Dans ce cadre, dans la région de Piura, au nord du Pérou, au moins trois entreprises agro-industrielles ont commencé à acheter des terres dans la vallée de la Chira : Maple Ethanol SRL, le Groupe Romero et l'entreprise Camposol.

Le gouvernement actuel d'Alan García intensifie la promotion des investissements et ne reconnaît pas la légitimité de la population, des communautés indigènes natives et des organisations de la société civile dans la définition de l'utilisation des territoires et des sols. Ainsi, le Gouvernement promeut de nouveaux décrets favorisant l'investissement, surtout étranger, dans les territoires de la côte, des Andes et de la forêt amazonienne du Pérou sans tenir compte des manifestations diverses de la société civile.

Piura est la deuxième région la plus peuplée du Pérou, avec environ 1 800 000 habitants. C'est une région dont le développement est basé sur l'agriculture (culture du citron, du coton, de la mangue, du maïs et de la banane notamment). De nouvelles possibilités s'ouvrent actuellement avec la culture de la vigne, du piment et de l'avocat et le développement de la production pétrolière et de l'agro-industrie. La région possède également un fort potentiel pour l'industrie minière métallique et la production d'éthanol.

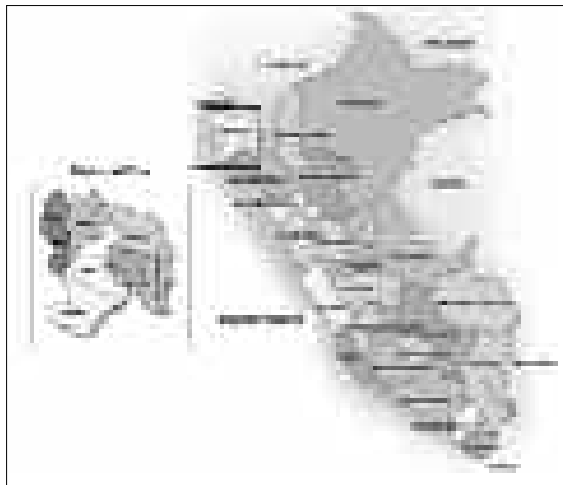


Figure 4. Carte du Pérou et de la région de Piura.

En partant des politiques du Gouvernement central, le gouvernement régional de Piura met à disposition des investisseurs de grandes parcelles de terre et facilite la vente de ces dernières grâce à des ordonnances régionales ou municipales (textes ayant force de loi).

Le Projet spécial hydro-énergétique du Haut Piura (PEIH) renforce également cette dynamique d'achat et vente de terres. En effet, la loi 29193 a déclaré de nécessité et d'utilité publique la construction du barrage sud et du tunnel transandin de dérivation de l'eau, qui font partie du projet spécial d'irrigation. Le décret suprême 063-2009-EF daté du 19 mars 2009 a permis de transférer environ 25 millions de dollars dans le budget du gouvernement régional de Piura pour l'exercice 2009 afin de financer la première étape du projet (la construction du barrage de dérivation sud et du déversoir du PEIH du Haut Piura). Ce projet vise à promouvoir l'investissement public et privé de 50 000 hectares de terres.

### **Évolution des modalités d'accès et de gestion de la terre dans la vallée du Chira : du modèle coopératif au morcellement des terres**

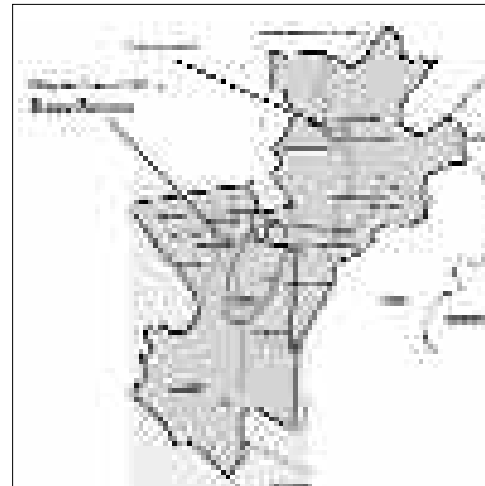
En 1969, avec la réforme agraire, les grandes propriétés foncières sont passées aux mains des paysans. À partir de 1970, se sont mises en place des coopératives agraires pour la gestion de ces terres. La coopérative Chalacalá en est un exemple : ses membres possédaient entre 2 et 3 hectares de terre cultivable. Cette coopérative s'est ensuite divisée en six nouvelles coopératives. En 1985, l'une de ces six coopératives s'est à nouveau divisée en trois. Le manque de professionnalisme et la mauvaise gestion ont contribué à la crise des coopératives qui, peu à peu, se sont désintégrées, morcelées et ont fini par céder les terres à chacun de leurs membres. En 1990, il n'existait quasiment plus de coopératives dans la

vallée du Chira. Le modèle coopératif se désintégra, mais la propriété des terres demeurera plus ou moins la même, sauf en cas de morcellement individuel lié à un héritage.

Dans la vallée du Chira, ce processus de morcellement des terres s'est accentué, suite à l'augmentation de la population, aux héritages<sup>78</sup> et à l'achat-vente entre voisins. À l'heure actuelle, les producteurs de banane de la vallée du Chira sont propriétaires de 1 à 1,5 hectare chacun.

### *Des investissements pour de l'éthanol et des cultures d'export*

La majorité des terrains vendus par le gouvernement régional correspondent à des terres en friche, non cultivées ou de forêts sèches. Le cas le plus controversé, de par les irrégularités de procédures, est celui de l'entreprise Maple Ethanol SRL qui, en un temps record de neuf mois, a réussi à déplacer à Piura le président de la République pour la signature d'un contrat d'achat-vente de plus de 10 000 hectares de terres (l'irrigation de ces terres ayant été acquise durant la procédure).



**Figure 5. Localisation des projets d'investissement.**

- **Investissements du Groupe Romero :** le Groupe Romero est l'un des groupes de capitaux péruviens les plus influents, dont les principaux secteurs d'activité sont la banque et les assurances. Ces dernières années, le groupe a investi dans l'industrie minière et l'agriculture. En 2006, il a consolidé son projet de biodiesel en créant l'entreprise agricole Chira SA. Au départ, le groupe a acheté 3 200 hectares au gouvernement régional au prix de 140 US \$ l'hectare et a mis en place le projet Caña Brava, pour la production de canne à sucre à transformer en éthanol. En juin 2008, le président du Groupe Romero a déclaré que ce projet avait pour objectif la mise en culture d'environ 8 000 hectares. L'investissement prévu s'élève aux alentours de 100 millions de dollars. Le groupe a prévu l'achat de terres à des paysans de la vallée disposés à les vendre. Les nouveaux champs de canne sont équipés d'un système d'irrigation moderne. La première usine de production d'éthanol a été inaugurée en septembre 2009 à Ignacio Escudero (province de Sullana) en présence du président de la République, qui a mentionné dans son discours que « (...) Piura est la Californie du Pérou... ».
- **Investissements de Maple Ethanol SRL :** Maple Ethanol SRL (filiale de la compagnie américaine The Maple Companies, entreprise qui se consacre au développement de projets énergétiques) a présenté au gouvernement régional de Piura un projet d'acquisition de 10 684 hectares de terres, propriétés du Projet spécial Chira-Piura et utilisées comme espaces de parcours pour les éleveurs. Ces terres seront destinées à la culture de la canne à sucre et au développement d'un projet industriel de production d'éthanol pour le secteur automobile, qui comprendra la construction d'une usine de production, de stockage et d'embarquement au port de Paita. Suite à une procédure interne, le gouvernement régional a décidé de vendre à l'entreprise la quantité de terres sollicitée au prix de 60 US \$ l'hectare, pour un montant total de 641 000 US \$. Ci-dessous, un tableau présente les conditions d'investissement de Maple Ethanol qui ont été négociées avec le gouvernement régional de Piura.

78. Dans une enquête réalisée auprès des membres de l'AMPBAO, 58 % des personnes interrogées avaient hérité de leur terre.

### Les conditions d'investissement accordées à Maple Ethanol par le gouvernement régional de Piura (GRP)

| Description  | Conditions approuvées  |
|--|--|
| <b>Prix de la terre</b>  |  |
| Prix US \$/ha  | 60   |
| Conditions de paiement   | 50 % à la signature du contrat et 50 % 20 jours après.<br>Pénalité et annulation du contrat le cas échéant   |
| <b>Investissement engagé</b>                                       |  |
| Montant (millions de US \$)  | 32   |
| Délai  | 5 ans  |
| Sections sujettes à certification                                  | Définies   |
| Garanties  | Caution 3,2 millions d'US \$   |
| <b>Programme de substitution de culture</b>                        | Soutenir la substitution (au moyen d'une assistance technique et d'un financement) de 1 250 hectares de terrains de tiers ayant volontairement décidé de substituer leurs cultures actuelles par de la canne à sucre |
| <b>Apport de Maple au gouvernement régional comme impôt annuel</b> |  |
| Montant  | 500 000 US \$ par an durant 20 ans   |
| Garantie   | Lettre de caution d'une validité de 20 ans   |

- L'entreprise Camposol a acquis des terres de pâturage et à usage agricole sur la rive gauche de la rivière Chira, dont une partie importante était la propriété du ministère de la Défense. Ces terres et d'autres terres voisines ont été cédées par le ministère de la Défense et par des tiers. Une partie de ces terres était déjà équipée d'un module d'irrigation moderne, sur des terres concédées en 1990 par l'État. Cet achat avait pour objectif la culture du piment et du raisin. Cette entreprise est actuellement en conflit sur des enjeux liés au foncier avec une organisation d'éleveurs de la région.

#### *Des investissements massifs qui provoquent d'importants conflits fonciers*

Sur les trois principaux exemples d'investissements massifs ayant des implications foncières dans la région Piura, deux ont provoqué des conflits importants avec les populations locales, petits producteurs et éleveurs utilisateurs de ces territoires.

Dans le cas de Maple Ethanol, les autorités publiques ont accordé des surfaces très importantes (plus de 10 000 ha) à cette entreprise américaine pour la production de canne à sucre visant la production d'éthanol. Cet investissement massif a été validé par l'État sans processus de concertation avec la population et octroyant des terres déjà cultivées par des petits producteurs, profitant d'un contexte légal de non-titrisation des terres paysannes.

Dans le cas de Camposol, des terres appartenant à l'État et partiellement en cession d'usage à des agriculteurs et éleveurs ont également été octroyées à l'entreprise sur un court terme pour le développement d'une activité de cultures d'agro-exportation à grande échelle (1 500 ha).

> Le cas de Maple Ethanol SRL

- Le 27 mars 2006, l'entreprise Maple a présenté une proposition d'achat de terres au gouvernement régional de Piura entrant dans le cadre de la loi cadre de promotion de l'investissement<sup>79</sup>.
- En mai 2006, grâce à un accord du conseil régional<sup>80</sup>, la vente de 10 674 hectares de terres pour la production de canne à sucre destinée à produire de l'éthanol est approuvée, avec un prix à l'hectare de l'ordre de 60 US \$.
- L'accord du conseil régional de Piura<sup>81</sup> du 7 juillet 2006 a permis l'attribution directe à l'entreprise Maple Ethanol SRL de l'exécution de l'initiative privée présentée sous la modalité de vente d'actifs, comme la loi le permet.
- L'ordonnance régionale approuvée le 5 août 2006 déclare d'intérêt public le développement agricole et agro-industriel des terres en friche situées sur la rive gauche de la rivière Chira et atteste que les projets se trouvant sur ces terres sont conformes au contenu de l'ordonnance. Coïncidence ou pas, il n'y avait qu'un seul et unique projet dans cette région, celui de Maple Ethanol. Cette ordonnance donnait la priorité et l'exclusivité à l'entreprise pour utiliser les eaux du Chira, au détriment des petits producteurs et d'autres entreprises de taille moyenne également usagers de ces eaux.
- Le 31 août 2006, le président García et le ministre de l'Agriculture de l'époque, Juan José Salazar, ont signé un nouveau décret suprême<sup>82</sup> réservant les retours d'eau aux projets situés sur la rive gauche de la rivière Chira. Combien de projets se trouvent sur la rive gauche ? Un seul, celui de Maple Ethanol. Avec l'approbation du droit d'utilisation de l'eau, la valeur des terres acquises par Maple est automatiquement passée de 60 US \$ à plus de 3 000 US \$ l'hectare, selon les calculs d'experts consultés par le quotidien *Perú 21*.
- Le 16 décembre 2006, le journal officiel *El Peruano* a publié la résolution ministérielle<sup>83</sup> qui approuve l'étude intitulée « Détermination du flux ou débit minimal écologique de la rivière Chira entre sa sortie du réservoir Poechos et l'estuaire » et valide la possibilité d'irrigation de 10 000 ha supplémentaires du projet Maple Ethanol.
- Le conseil régional du gouvernement régional de Piura, en session ordinaire datée du 22 décembre 2006, approuve le contrat d'achat-vente sujet à la condition d'annulation et au pacte de réserve de propriété, et accepte le versement de 500 000 US \$ par an pendant 20 ans.
- En janvier 2007, le président de la République s'est rendu à Piura pour confirmer la vente de plus de 10 000 hectares de terres à l'entreprise Maple Ethanol SRL, pour la culture de canne à sucre destinée à la production d'agrocaburant. À cette occasion, il a appelé l'opération « le début de la révolution agraire ».

Une partie des terrains vendus à Maple situés dans les régions de La Huaca et d'Ignacio Escudero englobaient des communes<sup>84</sup> reconnues légalement. Dans d'autres cas, il s'agissait de terrains enregistrés au cadastre et que les paysans cultivaient depuis de nombreuses

79. Loi n°28059 dite loi cadre de promotion de l'investissement décentralisé, et son règlement approuvé par décret suprême n°015-2004-PCM.

80. Accord n° 343-2006/GRP-CR.

81. Accord n°352-2006/GRP-CR.

82. Décret suprême n°056-2006-AG.

83. Résolution ministérielle n°01497-2006-AG.

84. Une commune ou « centro poblado » est une entité juridique reconnue par la municipalité distritale et disposant d'un maire délégué par le district en charge de sa gestion.

années. L'entreprise a commencé à restreindre l'accès aux terres aux paysans, alors que ces derniers les considéraient encore comme leur propriété.

En outre, face à une procédure de vente des terres qui assurait l'exclusivité des eaux de la rivière à l'entreprise Maple, les organisations de petits producteurs comme la CEPIBO (Centrale des petits producteurs de banane biologique de Piura) et d'autres petites et moyennes entreprises ont réagi en réclamant leurs droits et des conditions d'utilisation équitables de l'eau d'irrigation.

#### > Le cas de Camposol

- C'est en 1981 que se constitue l'Association d'éleveurs Señor Cautivo de San Vicente de Santa Rosa - Piedra Rodada (composée de 250 membres) et qu'elle sollicite des terres au ministère de l'Agriculture. Ce dernier lui attribue les 1 500 hectares que ses membres utilisaient déjà depuis des années et qu'ils souhaitaient régulariser en officialisant un droit d'usage des producteurs sur ces terres. L'élevage étant l'activité principale de la population locale, ces surfaces étaient utilisées comme pâturages pour le bétail bovin, caprin et ovin.
- En 1990, 5 000 hectares de terres en friche situées à proximité de la propriété de l'Association d'éleveurs sont attribués à l'Association Nuevo San Vicente afin que soit mis en place un projet d'élevage de bétail, à condition que le projet voie bien le jour. Selon le contrat signé avec le ministère de l'Agriculture, chaque hectare était cédé sous forme de concession pour environ 4 US \$. La mauvaise gestion de l'organisation fut à l'origine du morcellement individuel des terres et de leur vente ultérieure.
- Les membres de l'Association Nuevo San Vicente, qui s'étaient déjà réparti les terres à raison de 5 hectares à chacun en moyenne, ont vendu leurs propriétés à l'entreprise Camposol. En 2006, Camposol a présenté un dossier du cadastre accréditant que l'entreprise détenait plus de 70 hectares : la première partie d'une supposée acquisition de plus de 1 600 hectares.
- En juillet 2006, l'entreprise s'est mise à déboiser, y compris sur les terres de l'Association d'éleveurs Señor Cautivo. Cette action a été à l'origine des protestations et de la mobilisation de la population. Aujourd'hui, l'entreprise réclame 1 650 hectares de propriété, dont 400 sont consacrés à la culture du piment et 100 à celle du raisin.

L'entreprise Camposol a envahi initialement les 1 500 hectares de propriété de l'Association d'éleveurs. Grâce à la pression des éleveurs, l'entreprise a dû se retirer partiellement de ces terres. Camposol a entamé un recours en justice, réclamant le droit de propriété de ces terres, dont elle occupe actuellement 564 hectares. Le procès est en cours.

### **Implication des acteurs politiques locaux dans la procédure d'investissement : entre réserve et dénonciation**

Ces investissements n'ont pas été accompagnés de l'émergence de nouvelles réglementations ou d'outils de régulation de la part des gouvernements locaux. Dans certains cas, ils ont plutôt entraîné des réactions hostiles des habitants de la région, qui ont émis à plusieurs reprises des réclamations auprès du gouvernement régional accusé d'avoir fragmenté ou de leur avoir retiré une partie de leurs terres. À l'inverse, certaines instances telles que les associations d'irrigants<sup>85</sup> ou les entités comme la direction régionale de l'Agriculture ont réagi de manière favorable à la procédure et ont facilité l'accès à l'eau aux investisseurs.

---

85. Les associations d'irrigants représentent les intérêts de 18 000 producteurs bénéficiaires des périmètres irrigués.

Le gouvernement régional de Piura a été le principal promoteur de ces investissements, pour des raisons stratégiques de développement régional. Et ce même si ces investissements se sont réalisés au détriment de la propriété des paysans et au prix d'une série d'irrégularités de procédures. De leur côté, les gouvernements locaux ne se sont pas réjouis outre mesure, peut-être parce qu'il s'agit d'investissements promus par les gouvernements central et régional pouvant être source de conflits au sein de leurs juridictions.

## Une société civile mobilisée pour dénoncer les injustices nées de ces investissements

### Un manque d'information et d'implication de la société civile

Dans tous les cas étudiés, les populations et les organisations de la société civile ont été informées indirectement des investissements en cours.

Dans le cas de l'entreprise Maple Ethanol SRL, les familles paysannes ont compris ce qui se passait quand elles ont vu des membres du personnel de l'entreprise mesurer les terres qu'elles considéraient comme les leurs, ainsi que les zones limitrophes à ces dernières. À terme, elles ne purent plus pénétrer sur leur zone de travail étant donné que le chemin d'accès était devenu la propriété de l'entreprise.

Les producteurs de l'Association d'éleveurs Señor Cautivo ont été confrontés à une situation similaire : il leur a été interdit d'entrer sur leurs pâturages car ces champs avaient été clôturés par l'entreprise Camposol.

Quant aux producteurs d'AMPBAO (Association de micro producteurs de bananes bio rive gauche<sup>86</sup>), ils ont été informés des conflits avec Camposol par l'Association d'éleveurs, venue leur demander de l'aide pour défendre ses terres. AMPBAO s'est alors renseignée sur la procédure de vente des terrains et s'est rapprochée de l'association d'irrigants pour négocier des terres du projet Chira-Piura, au même titre que les entreprises.

Le rôle des médias a surtout été de dénoncer les irrégularités de procédure lors de la vente des terres à l'entreprise Maple Ethanol. Ils ont également couvert une partie des conflits et manifestations qui opposaient les populations locales aux entreprises.

*« Des agriculteurs manifestent contre l'entreprise pour avoir accès aux chemins. Les agriculteurs des secteurs de Marán, La Huaca, Buenaventura et Pucusulá manifestent devant le bâtiment de l'entreprise Maple en signe de protestation contre de prétendues entraves d'accès à leurs champs situés derrière les terres agricoles et d'élevage que possède cette compagnie privée et qu'ils sont obligés de traverser pour atteindre leurs propriétés. »*

Correo, *El Tiempo*, 13/6/2008.

Selon l'Association d'éleveurs Señor Cautivo, les médias ont eu une position clé au cours de cette procédure. C'est grâce à eux que les éleveurs ont appris, par exemple, le rejet en seconde instance de la résolution favorable à Camposol dans le litige qui les opposait pour usurpation de terres.

86. Cette organisation de producteurs compte environ 465 membres. C'est l'une des bases de CEPIBO qui fédère douze organisations de base.

## **Contraintes et opportunités de ces investissements pour les organisations issues de la société civile**

La population habitant à proximité de ces projets d'investissements vit dans la pauvreté. Aussi, de nombreux habitants ont accueilli ces projets de manière favorable car ils y voyaient des opportunités d'emplois et donc une possibilité pour améliorer leur condition socio-économique. D'ailleurs, l'entreprise Camposol avait commencé par offrir des jouets aux enfants.

Mais les investissements ont été à l'origine de différends entre les habitants d'un même hameau ou village, car certains ont vu que ces investissements les privaient de leurs terres : « *Ils préfèrent être des ouvriers agricoles plutôt que lutter pour ce qui leur revient de droit* ». De nombreux paysans dénonçaient ainsi des habitants de leur localité qui avaient réussi à travailler pour l'entreprise, les blâmant de ne pas lutter pour garder ces terres qu'ils avaient héritées de leurs ancêtres (source : *El Regional de Piura*, 25 avril 2007).

Plus tard, les habitants, y compris ceux qui travaillaient pour les entreprises, se sont rendu compte que les investissements n'avaient pas généré un nombre important d'emplois et que leurs salaires étaient peu élevés. Les réclamations pour récupérer les terres cédées ont ainsi augmenté. Pour semer 300 hectares de piment, Camposol employait 200 travailleurs à deux périodes différentes : pour les semailles et pour la récolte. Maple et Romero, eux, engageaient seulement des travailleurs pour planter la canne à sucre et effectuaient la récolte avec des machines.

En ce qui concerne le paiement des journaliers, Camposol et Romero offrent de 6 à 7 US \$ pour une journée de 8 heures. Selon l'un des membres de la direction de l'AMPBAO, un technicien qui travaille pour ces entreprises gagne le minimum vital (190 US \$ par mois) tandis que pour réaliser le même travail, CEPIBO paye un salaire mensuel de près de 400 US \$.

En outre, les membres de l'Association d'éleveurs ont été affaiblis puisque l'entreprise Camposol les a « privés » de 564 hectares et ont déboisé, au dire des dirigeants paysans, environ 1 000 hectares de bosquets (déboisés à hauteur de 70 %).

Cela a obligé les paysans à réduire de plus de 50 % le nombre de leurs têtes de bétail, faute de pâturages. De plus, ils ont été contraints de faire paître leur bétail ailleurs ou de le vendre. Selon eux, la production de lait, qui est leur source principale d'alimentation, a diminué de manière considérable. De même, la coupe des arbres (caroubier principalement) a entraîné une diminution de production de caroube, source d'alimentation pour le bétail et de revenus pour les familles, puisque ces dernières pourraient vendre chaque sac de caroube (50 kg) entre 5 et 7 US \$. Un autre effet néfaste de la diminution du nombre de têtes de bétail est la baisse de la production d'engrais biologique utilisé pour fertiliser une partie des terres cultivées pour la production de bananes biologiques.

Enfin, des organisations comme la Centrale de petits producteurs de banane biologique de Piura (CEPIBO) ont vu dans ces investissements une menace de concentration des terres entre les mains d'un petit nombre d'entrepreneurs. C'est la raison pour laquelle CEPIBO a entamé une procédure d'acquisition des terres afin de permettre à ses membres d'assurer la viabilité de leurs exploitations (1 300 microproducteurs qui ne détiennent actuellement en moyenne que 0,9 hectares de bananeraie chacun).

## Réponses des organisations paysannes et des autres acteurs de la société civile : de l'entrepreneuriat au recours en justice

Face aux menaces de privation de surfaces importantes de terres irriguées dans une région où l'accès à l'eau est une question vitale pour le développement agricole (région quasi désertique), les producteurs de banane d'Ampbao ont réagi à l'investissement de Maple Ethanol en négociant l'octroi de terres pour leurs propres membres et éviter ainsi que l'ensemble des terres potentiellement irrigables soient attribuées à court terme à des investisseurs privés.

Dans le cas du conflit avec Camposol, c'est principalement la voie judiciaire qui a été creusée par les producteurs et éleveurs pour dénoncer une occupation de terres préalablement utilisées par les familles paysannes.

### *Le cas de l'investissement Maple Ethanol SRL*

Après avoir été informés de la procédure de vente des terres, les membres de la direction d'AMPBAO ont appris auprès de la direction régionale de l'Agriculture de Piura que le Projet Chira-Piura mettait en vente des terres en friche suite à la réalisation d'une étude d'investissement privé. Le ministère de l'Agriculture pouvait vendre de 5 à 15 hectares par personne, tandis que le Projet Chira-Piura était autorisé à vendre de plus grandes étendues sur présentation d'une étude d'investissement privé.

C'est ainsi que début avril 2008, AMPBAO a décidé de présenter une demande au Projet Chira-Piura dans le but d'acheter 2 700 hectares de terres encore disponibles. Le 23 mai 2008, l'association a présenté une « étude d'investissement privé » pour satisfaire les pré-requis. Cet achat bénéficierait à environ 350 de ses membres.

En août 2008, le gouvernement régional a chargé le CEPRI (Comité de promotion de l'investissement privé) composé par le gouvernement régional, le Projet Chira-Piura et la direction régionale de l'Agriculture, entre autres organisations, d'analyser l'étude d'investissement présentée par l'AMPBAO.

Au cours de l'analyse des documents et de la vérification des terres, la superficie sollicitée s'est vue réduite du fait que ces terrains étaient déjà la propriété de petits producteurs. Au final, AMPBAO n'a pu solliciter que 2 470 hectares.

Le CEPRI a approuvé l'étude qui, depuis août 2009, se trouve au conseil régional pour approbation. L'idée initiale d'AMPBAO était d'acheter les terres, mais le gouvernement régional a finalement proposé de les lui octroyer sous la forme de « cession pour utilisation » pour une durée de 99 ans. Au départ, cette proposition n'a pas été bien accueillie par AMPBAO qui refusait toute intervention ultérieure de l'État, mais elle a finalement été acceptée à la condition qu'un document lui garantissant ses droits sur ces terres lui soit délivré pour qu'elle puisse librement y investir.

L'organisation de producteurs a le sentiment que l'entreprise Maple n'a pas eu à remplir autant de pré-requis. En effet, l'entreprise Maple a pu acheter plus de 10 000 hectares en l'espace de neuf mois tandis qu'AMPBAO n'a toujours pas réussi à se voir attribuer les terrains sollicités après plus d'un an et demi.

### *Le cas de l'investissement Camposol*

Les producteurs organisés de l'Association d'éleveurs Señor Cautivo ont déposé une plainte au tribunal contre l'entreprise Camposol pour usurpation de terres. La vérification effectuée sur le site par la juridiction a démontré que Camposol avait bel et bien usurpé ces terres.



Le rapport de justice est passé par les jurés puis par le tribunal correctionnel chargé d'appliquer la décision de justice à l'entreprise Camposol pour dommages et invasion de terres. En première instance, Camposol a été condamné pour invasion de terres.

Cependant, l'entreprise a fait appel et a gagné. Par la suite, le tribunal a considéré qu'il n'y avait pas eu usurpation des terres revendiquées par les éleveurs. La décision de justice signale également que l'entreprise Camposol « *est propriétaire de 1 463 hectares de terres en friche acquis en achat-vente, ce que corroborent les contrats et leurs écritures respectives sur les registres* ». La décision de justice indique également que l'Association d'éleveurs Señor Cautivo de San Vicente de Piedra Rodada n'est pas propriétaire des surfaces qu'elle revendique puisque ces terrains appartenaient à de petits agriculteurs et éleveurs qui les ont transférés à l'entreprise de manière officielle et réglementaire.

Durant la procédure, la population a organisé des manifestations dans les capitales provinciale et régionale (Sullana et Piura respectivement) pour réclamer ses droits.

Les terrains ont été envahis par Camposol et la population a été réprimée par la police nationale. Au cours de ces manifestations, des dirigeants de l'Association d'éleveurs et de CEPI-BO qui soutenaient les paysans dans leurs revendications ont été arrêtés. La répression et la criminalisation des manifestants sont des mécanismes fréquemment utilisés par le Gouvernement. Mais les paysans sont « prêts à tout » y compris mourir pour défendre leurs terres étant donné qu'il s'agit de leur unique source de revenus : « *s'ils nous prennent nos terres, ils nous prennent la vie* », clamaient-ils. Des membres du Congrès du parti nationaliste se sont également déplacés à plusieurs reprises dans la zone de conflit pour recueillir des informations et manifester leur soutien aux paysans.

### **Des élus nationaux qui se mobilisent autour de la défense des terres paysannes**

Deux membres du Congrès de la République ont dénoncé ouvertement des irrégularités au sein de la procédure de vente de terres à l'entreprise Maple Ethanol SRL. Les paragraphes suivants constituent un résumé de ces irrégularités publiées par les médias.

#### *La plainte de Marisol Espinoza, membre du Congrès*

« *Ils ont vendu des terres à des investisseurs voraces, y compris des terrains appartenant aux habitants et des hameaux.* »

En octobre 2008, Marisol Espinoza, membre du Congrès appartenant au Parti nationaliste, a dénoncé la vente irrégulière de terres au sein du Projet Chira-Piura. Elle fait confirmer cela par le contrôleur Général de la République en s'appuyant sur un document approuvé par la Commission de fiscalisation du Congrès, suivant lequel « *les terrains ont été vendus sans tenir compte des localités, hameaux et propriétés privées* ».

En outre, Marisol Espinoza a signalé que l'information ayant permis d'attribuer les 10 684 hectares de terres en friche de la rive gauche de la rivière Chira à l'entreprise Maple Ethanol SRL était inexacte. Le dossier stipule que les fonctionnaires du Projet Chira-Piura et les membres du Comité spécial de promotion de l'investissement privé du gouvernement régional savaient que, sur les terres passibles d'attribution, se trouvaient des localités bénéficiant de fonds publics pour certains de leurs équipements (tels que collèges, centres de santé, places, crèches, puits avec réservoirs surélevés, etc.).

« Ils reconnaissent des communes, avec des attributions légales de gestion de ce territoire<sup>87</sup> puis les vendent. »

Marisol Espinoza a déploré que le gouvernement régional ait reconnu légalement des communes en 2006 via des résolutions exécutives régionales puis qu'il ait décidé d'en vendre les terres à Maple dans le cas des localités Rinconada, El Arenal, Buenaventura, Santa Rosa et Pucusulá. « On se croirait tout juste sorti d'un roman du Moyen âge, quand les royaumes étaient encore transférés avec leurs terres et leurs populations. Il s'agit aujourd'hui d'un délit, comme le stipulent les articles 376 et 384 du Code pénal ». L'ensemble de ces terres a été affecté par cette procédure de vente.

Enfin, Mme Espinoza regrette que l'attribution de la réserve d'eau à l'entreprise Maple ait été subordonnée à une étude hydrique élaborée par cette même entreprise, le plus grave étant que certaines entités de l'État, comme l'Administration technique de la circonscription chargée de l'irrigation de la Chira, puissent utiliser cette étude comme seul et unique prérequis pour céder la réserve d'eau.

#### *La plainte de la vice-présidente du Congrès*

Au mois de mai 2009, la vice-présidente du Congrès de la République a dénoncé des irrégularités dans la procédure d'attribution des terres. Le contrôleur général de la République a émis le rapport n°001-2008-2-5349 confirmant qu'il existait bel et bien des irrégularités dans la vente des terres à l'entreprise Maple Ethanol par le gouvernement régional de Piura, ce dernier ayant « *vendu des terres sans annoncer qu'elles comprenaient des localités et des installations précaires bénéficiant de fonds publics, certaines ayant même été classées dans la catégorie de hameau par le gouvernement régional* ». De plus, le rapport indique qu'il a été prouvé que l'Administration technique de la circonscription chargée de l'irrigation de la Chira a attribué une réserve d'eau à l'entreprise Maple Ethanol sans en avoir les compétences. Qui plus est, le Conseil de coordination régional<sup>88</sup> n'a pas reçu notification de l'initiative privée d'investissement présentée par Maple au gouvernement régional. Les gouvernements locaux n'ayant pas été impliqués, la transparence de la procédure n'a pas été garantie.

### **Impact direct de la mobilisation sur les projets d'investissement : récupération de terres et dénonciation des irrégularités**

S'il est vrai que la mobilisation de la société civile et de certains membres du Congrès n'a pas pu stopper les projets d'investissement, elle a néanmoins eu des résultats importants.

En effet, dans le cas de l'entreprise Camposol, les éleveurs ont réussi à récupérer près de 1 000 hectares des 1 500 envahis par l'entreprise. De plus, l'entreprise a dû diminuer ses semis de piment car il lui était de plus en plus difficile de recruter de la main-d'œuvre.

En ce qui concerne l'entreprise Maple Ethanol SRL, les droits de propriété de certains paysans ont été reconnus, tout comme ceux des localités et hameaux inclus dans la vente.

87. Une commune ou « centro poblado » est une entité juridique reconnue par la municipalité distritale et disposant d'un maire délégué par le district en charge de sa gestion.

88. Le Conseil de coordination régionale est une instance de dialogue et décision entre la société civile et les conseillers régionaux pour la définition de l'allocation d'une partie des ressources gérées par le gouvernement régional.

D'autre part, concernant l'exclusivité de l'utilisation des retours d'eau accordée au projet de Maple Ethanol SRL lors de la procédure de vente des terres, la mobilisation paysanne et les décisions de justice ont permis que cette eau soit également attribuée à d'autres petites et moyennes entreprises et à des projets en phase de création, diminuant ainsi la part d'eau destinée à l'entreprise Maple et mettant ainsi en péril son projet. Cependant, un programme de rehaussement des bords du réservoir de Poechos<sup>89</sup>, en phase d'étude finale, est en attente d'exécution, ce qui assurerait de plus grands volumes d'eau et bénéficierait à Maple. Autre option qu'a l'entreprise : l'accès à l'eau souterraine.

Enfin, les enquêtes réalisées par les parlementaires et les décisions de justice ont permis à la société civile de Piura de prendre connaissance des irrégularités existantes au sein de la procédure de vente de terres à l'entreprise Maple Ethanol SRL, ce qui permet aux populations affectées de déposer les plaintes adéquates.

## Avancée et limites de la mobilisation : reconnaissance de droits contre poursuite des investissements

La mobilisation de la société civile a eu des résultats positifs pour le développement des cultures agricoles dans la vallée de la Chira :

- les organisations de producteurs de banane en ont profité pour entamer une procédure de capitalisation via l'achat de terres ;
- d'autres organisations communales ont réussi à faire reconnaître leurs droits de propriété.

### **La force organisationnelle des producteurs de banane, un rôle clé dans la défense des intérêts paysans face aux investissements massifs**

Un exemple d'impact positif de la mobilisation d'organisations dans le contexte de la promotion d'investissements fonciers est celui des organisations de producteurs de bananes associés à la CEPIBO. Ils se sont servis de la vente réalisée par le gouvernement régional de Piura à l'entreprise Maple Ethanol SRL pour exiger eux aussi l'acquisition de terres dans des conditions identiques. L'un des points forts de ces organisations est qu'elles possèdent des ressources économiques issues de la prime de développement du commerce équitable, ce qui, ajouté à leur optique de développement et à leur poids politique, leur confère un certain pouvoir de négociation.

AMPBAO dispose d'une étude d'investissement privé en attente d'approbation par le conseil régional de Piura. Elle lui permettra l'obtention de 2 470 hectares de terres en friche qui bénéficieront à 350 de ses membres. Les formalités ont commencé il y a un peu plus d'un et demi, mais l'association considère qu'elles sont dans leur phase finale.

Suivant l'exemple de l'AMPBAO, la CEPIBO a elle aussi présenté une proposition pour 10 000 hectares qui bénéficieraient à l'ensemble de ses organisations membres. Le dossier

---

89. Le réservoir de Poechos fournit en eau d'irrigation la vallée de la Chira et la vallée du Bas Piura. Lorsqu'il a été construit dans les années 60, il avait une capacité de stockage d'1 million de mètres cubes d'eau ; actuellement, à cause de la présence de sédiments, sa capacité a diminué de 40 %, ce qui met en péril l'agriculture de la région. Des études sont actuellement en cours afin d'augmenter la capacité de stockage du réservoir ; l'une d'entre elles est le rehaussement de ses bords.

est sur le point d'être terminé et sera très prochainement présenté au gouvernement régional. Seule reste à parachever l'étude d'impact environnemental.

L'objectif des organisations est de diversifier leur agriculture en cultivant des arbres fruitiers, source de revenus monétaires, et des céréales, pour assurer leur alimentation.

Si ces acquisitions se concrétisent, environ 1 350 paysans augmenteraient leur capital foncier, de 0,9 hectares à 10 hectares en moyenne. De plus, dans la mesure où cela bénéficierait à de nombreuses familles possédant un droit de propriété et exploitant leurs terres, cela démontrerait au Gouvernement que le modèle associatif est une alternative de développement équitable et un modèle d'intégration, comparé au modèle actuel où seule une petite poignée de chefs d'entreprises est directement bénéficiaire.

Cette expérience s'est répandue dans la vallée et a suscité l'intérêt d'autres organisations de producteurs de banane de Piura faisant partie de Repeban<sup>90</sup>, et qui souhaitent également initier une procédure organisée d'achat de terres et ainsi contribuer à améliorer leurs conditions de vie sans dépendre d'investissements extérieurs offrant des opportunités de promotion économique discutables.

### **Des effets « boule de neige » dans d'autres localités de la région**

La mobilisation paysanne dans la région en réponse aux projets d'investissement massif sur les terres a aussi permis à d'autres organisations de producteurs de faire reconnaître leurs droits. C'est ainsi que l'association Campesinos Sin Fronteras de Cerro Mocho (circonscription d'Ignacio Escudero) a obtenu la légalisation de sa propriété après 22 ans d'existence.

Dans la même région, l'entreprise du Groupe Romero a réussi à obtenir une propriété légalisée en moins d'un an, ce qui démontre clairement que les autorités publiques privilégient avant tout le développement des activités agricoles par des grandes entreprises privées.

L'Association d'éleveurs Señor Cautivo de San Vicente, elle, a réussi à récupérer près de mille hectares de terres, ce qui permet aux familles membres de continuer, bien qu'à plus petite échelle, l'élevage de bétail source importante de revenus. De plus, cela a contribué à ce que l'entreprise mette fin au processus de déforestation initié avec la mise en culture. Le litige pour récupérer les 564 hectares est toujours en cours.

### **Mais des investissements qui continuent de progresser**

L'un des objectifs du gouvernement régional est de convertir Piura en une région productrice de canne à sucre, pour fabriquer de l'éthanol, avec 30 000 à 40 000 hectares visés d'ici 5 ans.

Début 2009, le président régional a réitéré son désir de maintenir le dialogue avec la communauté paysanne de San Martín de Sechura afin de permettre l'installation de deux entreprises qui planteraient chacune 10 000 hectares de canne à sucre pour produire de l'éthanol et, à terme, 25 000 hectares. Cette déclaration fait écho à l'annonce en septembre 2008 de Pro Inversión, selon laquelle l'entreprise tchéco-péruvienne Dio Latina SA était prête à investir 150 millions de dollars dans les terres à pâturage de la communauté paysanne San Martín de Sechura afin de semer de la canne à sucre destinée à la production industrielle d'éthanol.

90. Repeban est le Réseau de petits producteurs de banane biologique. Il a été créé en 2005 et regroupe environ 1 650 producteurs de banane, c'est une organisation de second niveau, similaire à Cepibo, mais qui assume des fonctions de représentation des organisations membres et non de gestion commerciale comme le fait Cepibo.

## Quel avenir pour l'agriculture paysanne ?

La politique du Gouvernement péruvien consistant à donner la priorité aux investissements massifs du secteur privé en matière de développement agricole se met en œuvre rapidement dans la région Piura. En plus des cas de ventes illégales de terres, comme l'illustre le projet Maple Ethanol, l'État péruvien offre également des concessions importantes à des entreprises minières dans la partie haute de Piura (pour l'exploitation du cuivre). Ces concessions minières constituent une autre forme de colonisation des terres paysannes en privant les communautés paysannes de leurs territoires. Elles sont aussi une violation des droits des populations à décider de leurs propres orientations de développement. Les projets d'investissement pour l'agriculture comme pour l'activité minière se traduisent depuis plusieurs années à Piura par des violences policières réprimant des populations majoritairement hostiles à l'occupation de leurs terres par les entreprises.

Ces politiques d'investissement comme voie privilégiée de développement économique du pays sont considérées par le Gouvernement comme une réponse pertinente pour donner de la valeur aux terres, que les familles paysannes ne sont pas en mesure de valoriser en absence d'investissement de l'État pour appuyer le développement de l'agriculture paysanne.

Cependant, ces projets, en plus de ne générer que des retombées économiques marginales pour la population locale, sont mis en œuvre au détriment de l'environnement et des droits humains.

Ces questions d'appropriation massive des terres par les entreprises privées doivent être suivies par des observateurs extérieurs, et médiatisées aux niveaux régional, national et international car elles font l'objet d'injustices fortes. Dans ce sens, il est important en particulier :

- d'appuyer la défense des droits des plus défavorisés face à ces projets d'investissements (familles paysannes principalement) ;
- d'appuyer les petits producteurs organisés à bénéficier également de terres nouvelles, mais en mettant en avant les bénéficiaires sociaux, économiques et environnementaux d'un autre modèle de distribution des terres ;
- d'appuyer et renforcer des processus de zonification économique et écologique des territoires avec la population afin de valider un usage équitable et cohérent des terres.

**ÉTUDE DE CAS N°5**

# Expropriation des agriculteurs pour l'expansion d'une zone aéroportuaire et industrielle.

## Le cas de Huaming, municipalité de Tianjin, république populaire de Chine

### À propos du foncier agricole en Chine

Une croissance urbaine, commerciale et industrielle spectaculaire a marqué l'histoire récente de la Chine. Entre 1980 et 2005, la part de la population urbaine est passée de 19,4 % à 43 % de la population totale. Surtout, l'expansion spatiale des villes, des zones industrielles et commerciales ainsi que des surfaces consacrées aux transports a été saisissante. Le bâti gagne du terrain, essentiellement aux dépens des superficies cultivées, et ce à une vitesse sans précédent : 6 % en dix ans, entre 1998 et 2007. Les terres de 40 millions de paysans ont été réquisitionnées entre 1996 et 2006. De 2006 à 2011, 15 autres millions d'agriculteurs auront perdu leurs terres à cause de l'urbanisation du pays, soit 3 millions par an<sup>91</sup>.

Pour faire face aux conséquences de ce phénomène, le Gouvernement s'efforce de former les paysans pour les aider à retrouver du travail en ville et cherche à améliorer les compensations reçues par les paysans chassés de leurs terres. Beaucoup manifestent en effet leur

91. Rapport du ministère chinois du Travail et de la Sécurité, juillet 2006.

mécontentement. Selon les statistiques gouvernementales, les « troubles à l'ordre public » ont connu une hausse de 6,6 % sur l'année 2005, avec 87 000 incidents recensés, tandis que le nombre des « rassemblements de masse qui perturbent l'ordre public » s'est accru de 13 %<sup>92</sup>.

Afin de répondre aux changements sociaux et économiques en cours depuis les réformes des années 1980, la politique foncière chinoise a évolué progressivement durant les dernières décennies. Suivant la Constitution chinoise, les principales détentrices des droits d'usage du foncier sont les organisations collectives locales : villages, cantons et districts. Cependant, individus et entités légales ont de plus en plus d'opportunités d'accéder aux droits d'usage liés à l'accès à la terre et à ses ressources. Depuis l'adoption du « système de responsabilité » accordant le droit d'usage des terres arables aux familles paysannes à la fin des années 1970, les réformes successives ont à la fois étendu et approfondi ces droits. Selon la loi foncière, le collectif alloue par contrat un droit d'usage aux paysans. La durée légale des contrats<sup>93</sup> est de 30 ans pour les terres arables, de 30 à 50 ans pour les pâturages, et de 70 ans pour les forêts. Les droits d'utilisation (production) de la terre peuvent être transférés, loués, échangés ou achetés. La collectivité n'a pas le droit d'ajuster la terre sous contrat à discrétion ni de reprendre les droits d'usage de la terre alloués sous contrat aux agriculteurs durant les termes dudit contrat.

Dans le cas de l'expansion des villes et des surfaces à usage industriel ou commercial, le montant des compensations versées pour les terres réquisitionnées est basé sur la valeur agricole des terres définie par le revenu qui en est issu en année « ordinaire ». Ce montant est très faible et mal défini par la loi. Le seul médiateur et interface des négociations est le gouvernement local puisque, selon la loi, tout terrain entrant sur le marché doit être d'abord réquisitionné par les autorités. Les tentatives du Gouvernement central pour mettre en place des politiques visant à augmenter le montant des compensations et à améliorer la répartition, ont rencontré des difficultés dans leur mise en œuvre au niveau local. Les gouvernements locaux dépendent largement des revenus des transferts des droits d'usage des terres agricoles et tendent à être favorables à la conversion des terres agricoles pour d'autres usages ou bien au transfert des droits d'usage des terres collectives à des investisseurs.

En octobre 2008, le dix-septième congrès du parti communiste chinois a maintenu le statut actuel du foncier en Chine et souligné les nombreuses possibilités existant pour les détenteurs de droits d'usage de transférer ces droits à autrui. Le Gouvernement cherche à structurer et renforcer les outils légaux de transfert des droits d'usage. La plupart de ces transferts sont aujourd'hui effectués sans support légal, souvent oralement. Aucune mesure n'a encore été mise en place pour renforcer et sécuriser les droits des détenteurs. En partant de l'hypothèse que la petite taille des exploitations agricoles actuelle limite la croissance de la production, l'objectif de ces mesures est la concentration des terres agricoles « dans des limites raisonnables » pour favoriser l'investissement et augmenter la productivité agricole.

---

92. L'expansion.com, « 15 millions de paysans chinois expropriés d'ici 2011 », 24/07/2006.

93. Selon la loi sur les contrats fonciers en zone rurale.

# Huaming, une région rurale proche de Tianjin, le plus grand port en eaux profondes de Chine

## Une zone industrielle, portuaire et aéroportuaire bien placée et florissante

La métropole de Tianjin est située à 140 km à l'est de Pékin, à proximité de la Corée et du Japon. Tianjin est le port le plus important du nord de la Chine et le plus grand port artificiel en eaux profondes du pays. Tianjin est aussi un centre industriel majeur. Berceau de l'outillage industriel, et de l'industrie textile chinoise, la ville est un lieu de développement des industries électronique, automobile, sidérurgique, chimique, métallurgique, biotechnologique, des énergies nouvelles et de protection environnementale.

La zone franche de Tianjin a été établie le 12 mai 1991 dans le but de développer des activités commerciales, logistiques et d'exportation. Sa croissance économique annuelle demeure au-dessus de 30 % et reste à ce titre en tête des zones franches du pays. La zone franche de Tianjin comprend une partie portuaire et une partie aéroportuaire. Elle a été progressivement étendue à de nouvelles zones franches avec des activités et des fonctions variées, et représentant l'avantage d'offrir des services multiples et complémentaires aux investisseurs nationaux et étrangers.

## Caractéristiques des terres agricoles voisines

La superficie totale de l'agglomération de Tianjin représente 11 910 km<sup>2</sup> dont près de 60 % sont utilisés à des fins agricoles et 37 % sont des terres cultivées. En 2007, Tianjin comptait 3,62 millions de foyers résidents permanents et une population totale de 11,15 millions d'habitants dont 34 % d'agriculteurs.

Au début des années 2000, Huaming était encore une zone rurale. Elle regroupait 14 villages et une population de 40 120 habitants sur une superficie totale de 156 km<sup>2</sup>, dont environ un tiers est cultivé avec en moyenne 0,12 ha par agriculteur<sup>94</sup>. Les principales plantes cultivées sont vivrières : blé, maïs, coton, légumineuses, colza et pommes de terre. S'y ajoutent quelques productions maraîchères de vente comme la pastèque. Les productions aquacoles sont abondantes dans les zones humides, principalement poissons et crabes. La majeure partie de la terre agricole est propriété des collectivités villageoises. Leur droit d'usage a été confié aux familles d'agriculteurs qui ont le choix des productions qu'elles souhaitent y pratiquer.

La production agricole n'est de façon générale pas suffisante pour subvenir aux besoins des foyers. La migration saisonnière de certains membres de la famille vers les villes est nécessaire pour assurer des revenus monétaires. Cependant, l'emploi est imprévisible, instable et irrégulier. Les productions agricoles permettent de couvrir les besoins alimentaires de base des familles.

Située dans le district de Dongli à environ 13 km du centre urbain de Tianjin, la municipalité de Huaming est entourée de toutes parts de zones touristiques, industrielles et économiques (zone de fret et aéroport de Binhai, village de vacances, etc.) et est traversée par un réseau routier dense.

94. Ici, le terme agriculteur inclut toute personne faisant partie d'une foyer engagé dans la production agricole familiale, y compris les enfants et les personnes âgées, et n'est pas restreint aux actifs.



## La mise en place d'un parc aéroportuaire pour encourager le développement économique

La zone de développement économique de Tianjin Binhai où est située Huaming a été choisie comme zone test des réformes économiques et en particulier de l'ouverture aux capitaux étrangers. Elle englobe le port de Tianjin, le parc aéroportuaire, la zone de développement économique et technologique et la zone de taxation spéciale (zone franche). La volonté du Gouvernement aux niveaux central et local a joué un rôle capital et directeur dans la construction d'une zone industrielle et économique à Huaming.

### **Attirer les investissements étrangers et développer un centre industriel de hautes technologies**

Depuis les réformes économiques du début des années 1980, le Gouvernement chinois a considéré les investissements étrangers comme un outil de promotion rapide du développement de l'économie chinoise permettant d'introduire des technologies et équipements avancés, d'améliorer la gestion des entreprises, et de maintenir un rythme de développement rapide et durable de l'économie nationale. Afin de créer des conditions favorables aux investissements étrangers, une série de mesures ont été mises en place : taxes préférentielles, appui financier, établissement de zones franches et de zones économiques spéciales.

Ces politiques du Gouvernement central ont reçu une réponse active de la part des gouvernements locaux qui considèrent que les investissements nationaux et internationaux peuvent accélérer le développement de l'économie locale, augmenter les revenus financiers des gouvernements locaux et soutenir l'emploi. Ce qui en retour peut générer des revenus pour investir dans la construction des villes.

Le parc aéroportuaire, créé en octobre 2005 comme une extension de la zone franche de Tianjin, représente actuellement le projet clé de la ville de Tianjin. Il est situé au nord-est de l'aéroport international de Tianjin-Binhai et englobe la préfecture de Huaming. Les conditions de transport y sont très favorables, un réseau air-mer et terre y a été développé. Il est conçu pour remplir de nombreuses fonctions : transformation et production industrielles, stockage hors-taxes, distribution, recherche scientifique et développement, commerce international. Il joue un rôle largement orienté sur l'export. Les activités industrielles du parc se concentrent sur l'équipement mécanique, l'aviation, l'information électronique, la pharmacie, les accessoires automobiles, les textiles de haute technologie, les nouveaux matériaux et les nouvelles énergies. La zone couvre 42 km<sup>2</sup>. Le projet de construction puis d'expansion de la zone aéroportuaire doivent se dérouler en trois phases successives de 23,5 km<sup>2</sup>, 18,5 km<sup>2</sup>, et 13 km<sup>2</sup>. La grande majorité des terres concernées sont des terres agricoles.

Suivant la loi, les terres dont les paysans ont l'usufruit deviennent automatiquement propriété d'État après leur préemption. C'est au Conseil d'État que revient légalement la propriété. Cependant, les droits d'usage sont détenus par les collectivités locales. Après que les terres collectives soient devenues propriété d'État, le gouvernement local est en droit de céder l'usage des terres à un tiers à travers divers mécanismes comme la location, le fermage, le crédit-bail (leasing), etc. La durée maximum de tels contrats ne doit pas dépasser 50 ans pour un usage industriel, 70 ans pour une zone résidentielle mais aucune limite n'est fixée lorsque l'utilisation est d'intérêt public.

Le gouvernement local peut louer la terre à des entreprises prêtes à investir et peut utiliser le revenu issu de la location pour la construction d'infrastructures. En 2007, la première tranche de travaux d'infrastructures a été achevée dans la zone aéroportuaire de Tianjin. Le montant total des investissements s'est élevé à 13,1 milliards de yuans (environ 1,31 milliard d'euros). Plus de 600 entreprises ont été enregistrées dans la zone pour un capital de 20 milliards de yuans (environ 2 milliards d'euros), parmi lesquelles 175 sont des compagnies étrangères dont le capital cumulé atteint 1,4 milliard d'euros.

Les entreprises installées dans le parc bénéficient de politiques préférentielles en termes douaniers, d'imposition et de taux de change, relatives aux zones franches de développement économique de niveau étatique. Ces mesures comprenant une série d'allègements fiscaux concourent à faciliter les opérations des entreprises et à alléger leurs charges. Des services gratuits et spécialisés sont proposés sur place aux investisseurs (banques, cabinets comptables, douane, centre des impôts, centre de recrutement, etc.).

## **Expansion du parc aéroportuaire et expropriation de paysans**

### *Le processus d'expropriation*

Bien que les droits d'usage de foncier agricole aient été alloués aux familles d'agriculteurs pour leur utilisation, la terre appartient à la collectivité villageoise. Le Gouvernement n'a pas besoin de réquisitionner le foncier directement auprès des familles mais auprès des collectivités villageoises. Dans le cas de la construction de la zone aéroportuaire, les négociations ont d'abord été menées entre le gouvernement local et les comités villageois ou les représentants de la communauté villageoise pour les hameaux. Le 8 mars 2003, le gouvernement de Huaming a signé un accord de réquisition de la terre pour la construction de la zone aéroportuaire couvrant une superficie de 37 000 mu (2 467 hectares) pour une compensation forfaitaire de 20 000 yuans par mu (1 333 yuans ou environ 133 € par hectare)<sup>95</sup>.

Ces dernières années, des pratiques d'autogouvernance ont été mises en place et sont encouragées dans les villages chinois, impliquant des processus électoraux, de prise de décision, de gestion et de supervision démocratiques. Dans le cas de problèmes importants tels que les questions foncières, la tenue d'une réunion de la population villageoise est requise avant la prise de décision. Pendant le processus de réquisition des terres pour la construction de la zone aéroportuaire, de telles réunions ont bien été tenues. Le Gouvernement a effectué un important travail de propagande si bien que la majorité des familles d'agriculteurs ont signé l'accord de compensation pour la terre réquisitionnée.

### *La procédure suivie n'est pas légale*

Le gouvernement du district ou de la ville ne peut commencer la procédure de réquisition qu'après avoir obtenu l'approbation du Conseil d'État.

Selon la loi foncière chinoise, pour réquisitionner des terres arables travaillées par des agriculteurs dans le but de construire la zone aéroportuaire, le gouvernement de Tianjin aurait d'abord dû présenter une demande d'obtention du droit d'utiliser la terre auprès de l'administration foncière dépendante du gouvernement populaire local. Cette demande aurait dû être reçue par les instances gouvernementales à un niveau supérieur à celui du district dont l'approbation est nécessaire. Ensuite, la demande aurait dû être examinée aux niveaux provincial et central. De plus les procédures de réquisition des terres et celles de conversion des terres agricoles en terres bâties auraient dû être menées de front.

95. À titre d'exemple, le seuil de pauvreté en Chine est défini par un revenu moyen annuel de 1 300 yuans environ 130 €) par an et par personne.

Le projet de construction de la zone aéroportuaire, en raison de l'importance des superficies agricoles concernées, devait être présenté au Conseil d'État. Pour les superficies importantes – plus de 35 hectares pour les terres arables et 70 hectares pour les surfaces utilisées à d'autres fins – le dossier doit être examiné et approuvé par le Conseil d'État. L'examen et l'approbation de projets spécifiques relatifs au foncier non agricole ou au foncier agricole dont le changement d'usage a été approuvé doivent être conduits par le gouvernement provincial avec rapport au Conseil d'État.

La réquisition du foncier pour la construction du parc aéroportuaire a effectivement débuté avant l'obtention de l'approbation par le Conseil d'État. Les superficies réquisitionnées couvrent 22 villages dont le plus concerné en termes de superficie est le village de Guanzhuang à Huaming. Suivant l'accord de réquisition du foncier signé par le comité villageois, la branche villageoise du parti communiste chinois (PCC) et le gouvernement de Huaming le 8 mars 2003, toute la terre du village serait réquisitionnée à l'exception de quelque 3 000 mu (200 hectares). Considérant que la superficie exacte du village de Guanzhuang n'était pas connue au moment de l'accord, une note spéciale a été ajoutée à ce dernier qui mentionne que « *la superficie réelle sera vérifiée par le bureau municipal du plan et du foncier* ». Finalement 44 400 mu (2 960 hectares) ont été réquisitionnés dans le seul village de Guanzhuang.

La réquisition foncière nécessaire pour la construction du parc aéroportuaire inclut aussi des superficies au-delà de Huaming. C'est le cas du village de Dadong dont 5 800 mu (387 hectares) – majoritairement agricoles – ont été réquisitionnés. La compensation prévue s'élève également à 20 000 yuans par mu (1 300 yuans par hectares) selon l'accord signé le 25 février 2003.

## La vive opposition des communautés villageoises à l'accaparement des terres

### **La vive opposition de communautés villageoises au projet cause le retard des travaux**

Lorsque de grandes surfaces ont été clôturées pour que soient commencés les travaux, les villageois ont résisté. Par exemple, dans le village de Dadong, il était prévu que la construction commence le 10 mars 2003. Elle a été empêchée par les habitants qui s'y sont opposés jusqu'au 15 mars. Manifestement, sous pression, les agriculteurs n'ont pu faire barrage aux travaux plus longtemps. Quelques villageois avaient reçu des notifications d'expropriation et il leur avait été demandé de quitter les lieux avant la fin du mois. En avril, les villageois ont commencé à accepter de percevoir le montant des compensations. Le 7 mai, le gouvernement local a publié une note annonçant que toute activité de production agricole était prohibée et devait cesser sur le territoire du village de Dadong étant donné que tous les bâtiments devaient être démantelés par les villageois eux-mêmes avant le 15 juin. En novembre, les anciennes zones résidentielles des villageois de Dadong ont été rasées. Plus de 1 700 personnes ont dû être relogées par leurs parents et proches et ont été dispersées dans environ 20 villages. Plus de 2 700 mu (180 hectares) de champs de céréales ont été détruits pour que soient construits des bâtiments occupés par des compagnies de tailles variées.

## **Des collectifs déposent plainte auprès des plus hautes autorités locales pour vol de terres et compensations insatisfaisantes**

Six ou sept représentants villageois ont entrepris de faire savoir que le gouvernement local avait réquisitionné les terres sans approbation de la part du Conseil d'État dans 14 villages de Huaming. Ils ont insisté durant six ans auprès des plus hautes autorités auprès desquelles ils espéraient trouver un soutien. Ils ont fait part de leur insatisfaction auprès du Gouvernement au plus haut niveau et dans les médias. Le mécontentement des villageois découle principalement du fait que les terres n'ont pas été réquisitionnées suivant un processus légal et que les compensations sont très peu élevées. Bien qu'ayant touché une indemnisation, en perdant leurs terres, les agriculteurs ont aussi perdu leur travail et une source de revenus stable.

## **Les recours en justice de 886 familles sont refusés par les tribunaux ou n'obtiennent pas de réponse**

Au moment de la signature de l'accord sur la compensation pour les terres réquisitionnées en mars 2003, les opinions des villageois de Guancun différaient. Par la suite, ils se sont unis et ont élu 72 des leurs pour représenter leurs intérêts. Sur les 72 représentants, 62 se sont opposés à la réquisition des terres. Ils ont décidé de sauvegarder leurs droits légalement et ont élaboré deux textes. L'un a pour but de poursuivre le bureau du plan et du foncier du district de Dongli et de poser auprès de la cour de justice une demande de confirmation de la non-validité du processus de réquisition des terres. L'autre a pour but de poursuivre le gouvernement de la ville de Huaming en justice pour arrêter la construction des bâtiments sur les terres réquisitionnées et de rendre la terre à son statut originel. Le 26 septembre 2003, les représentants des villageois ont présenté leur demande auprès de la cour du district de Dongli. Le 8 octobre ils ont reçu une notice de non-considération.

Depuis mai 2008, 3 368 villageois représentant 886 familles du village de Guanzhuang de la ville de Huaming ont chargé le bureau des droits des agriculteurs de Beijing de les représenter au cours de cette procédure et de poursuivre le comité villageois de Guanzhuang, le gouvernement de la ville de Huaming, et celui du district de Dongli. Le village de Chitu à Huaming a aussi entamé la même procédure. Le 5 juin 2008, 886 familles de Guanzhuang ont présenté une demande en justice auprès du gouvernement municipal de Tianjin pour demander que soit considérée l'annulation des documents de la réquisition des terres effectuée en dépit de la loi. Après examen des documents, les employés du Gouvernement ont considéré que la demande devait être acceptée. Cependant, il a été demandé aux demandeurs, trop nombreux, de choisir parmi eux quelques personnes pour les représenter au cours de la révision du processus. Les villageois n'ont pas accepté, trouvant que cela reviendrait à priver les villageois de leurs droits puisque la réquisition des terres les concerne tous.

Le 27 juin 2008, l'agent engagé par les 886 familles a soumis une plainte administrative à la Cour populaire intermédiaire de justice n°1 afin de poursuivre le gouvernement municipal de Tianjin pour ne pas avoir rempli ses obligations légales. Parce que le cas concernait le foncier, la Cour a renvoyé l'agent auprès de la Cour populaire intermédiaire n°2. Cependant, lorsque l'agent s'est présenté auprès de la Cour n°2, le cas a été refusé car les plaignants étaient du ressort de la juridiction de la Cour n°1. Le 14 juillet 2008, l'agent des villageois a entamé une procédure légale auprès de la Cour populaire de haute instance de Tianjin. Malgré tout, et en dépit des enquêtes menées, aucune réponse n'a été donnée à ce jour. Le 16 juillet 2008, 886 habitants du village de Guanzhuang ont demandé au gouver-

nement du district de Dongli de prendre des mesures étant donné la faible compensation accordée pour la réquisition des terres. Ils n'ont pas obtenu de réponse.

### **Le cas de Huaming devient de notoriété publique mais le problème de la réquisition illégale des terres n'est toujours pas résolu**

Le caractère illégal du processus de réquisition des terres pour la construction du parc aéroportuaire de Tianjin a attiré l'attention du ministère de la Terre et des Ressources. Le 16 novembre 2003, le ministère a rendu publics auprès des médias cinq cas de violation des règles foncières dont celui du parc aéroportuaire de Tianjin. Selon le ministère de la Terre et des Ressources, les travaux de construction du parc aéroportuaire ont commencé en mars 2003 sur une superficie de plus de 20 km<sup>2</sup> sans qu'aucune procédure légale pour obtenir l'autorisation d'utiliser la terre n'ait été effectuée. La zone nouvellement construite dépasse 3 000 mu (200 hectares), superficie essentiellement cultivée auparavant.

À la conférence de presse du 15 mars 2004, le ministère de la Terre et des Ressources a donné ouvertement des explications sur la situation de la réquisition de terres pour la construction du parc aéroportuaire de Tianjin. Le 15 octobre 2002, le gouvernement municipal de Tianjin a approuvé la mise en place du parc aéroportuaire de Tianjin. Le 28 novembre 2002, le comité de gestion de la zone a présenté une demande d'utilisation des terres dans la zone d'extension auprès du bureau municipal du plan et du foncier. Ledit bureau n'a pas déposé de demande formelle pour la conversion de la terre agricole et la réquisition des terres au Conseil d'État. Le 6 décembre de la même année, les travaux de construction ont commencé sans accord légal sur l'utilisation des terres et une superficie de 13 km<sup>2</sup> a été close. Au moment de l'enquête, la superficie occupée atteignait 4 600 mu (plus de 300 hectares). Cette situation était illégale. En mars 2004, les procédures légales n'avaient toujours pas été menées malgré la notification du ministère de la Terre et des Ressources.

Afin de déterminer si le parc aéroportuaire avait mené les procédures légales après la demande du ministère de la Terre et des Ressources, le bureau des droits des agriculteurs de Beijing a suivi l'affaire auprès du ministère et a été informé que le conseil d'État n'avait toujours pas donné son accord et que le ministère n'avait pas non plus produit de documents approuvant la construction de la zone.

## **Le gouvernement local prend des mesures compensatoires en faveur des plaignants**

### **Le montant de la compensation pour expropriation est augmenté**

Selon la loi foncière, la compensation se décompose en trois parties : la compensation pour la perte des terres, la subvention de relogement et la compensation pour la perte des cultures sur pied. Le montant de la compensation pour la perte de terre arable devrait être équivalent à 6 à 10 fois la valeur annuelle moyenne de la production obtenue pendant les trois années précédant la réquisition. Suivant la norme, la subvention au relogement doit représenter 4 à 6 fois la valeur annuelle moyenne de la production, avec un maximum de 15 fois la valeur de la production avant la réquisition. La loi précise que si le montant de la compensation et des subventions pour le relogement ne peuvent toujours pas assurer aux agriculteurs un niveau de vie équivalent à leur niveau de vie originel, l'augmentation des

subventions peut être considérée mais le total ne peut excéder un montant de 30 fois la valeur moyenne annuelle de la production de la terre avant la réquisition.

À Guanzhuang, la valeur moyenne annuelle de la production calculée sur les trois années précédant la réquisition était de 627 yuans. Suivant le standard de compensation le plus haut, soit 30 fois cette valeur moyenne annuelle, la compensation devrait atteindre 18 810 yuans/mu (soit 1 254 yuans ou environ 130 €/ha). Dans l'accord original de réquisition des terres, la compensation prévue était de 20 000 yuans/mu (soit 1 333 yuans ou environ 139 €/ha). La superficie moyenne réquisitionnée étant de 5,8 mu par capita (0,39 ha), la compensation s'est élevée en moyenne à 116 000 yuans (12 000 €) par personne. Après une lutte continue pour obtenir un montant plus élevé et la médiatisation du cas du parc aéroportuaire de Tianjin, chaque villageois a reçu 366 000 yuans (environ 38 000 €). Parce que la norme fixée par la loi était trop faible pour couvrir les besoins des agriculteurs dont la terre a été réquisitionnée, le gouvernement populaire municipal de Tianjin a élaboré et publié un nouveau standard spécifique pour le montant de compensation pour la réquisition des terres agricoles à Tianjin. Selon ces nouveaux critères, le montant de réquisition des terres du village de Guanzhuang à Huaming a été élevé à 65 000 yuans/mu (soit 4 333 yuans ou 451 €/ha).

## Relogement dans des zones résidentielles nouvelles

Les démarches en justice menées de façon continue par les agriculteurs ont amené de réelles pressions sur le gouvernement local. Afin de lever les contradictions liées à la réquisition des terres et d'aider les agriculteurs à trouver un emploi et à augmenter leurs revenus, le gouvernement local s'est mobilisé pour mettre en valeur les nouvelles opportunités de travail résultant de la construction du parc aéroportuaire. Il a aussi établi un plan d'utilisation des sols non encore réquisitionnés selon quatre types de zones : résidentielle pour les agriculteurs, commerciale et d'affaires, industrielle, et à vocation agricole.

### *Le site résidentiel*

L'objectif est de remplacer un habitat lâche et utilisant l'espace de façon inefficace par de nouveaux immeubles d'habitation dans la zone résidentielle destinée aux agriculteurs. Les agriculteurs expropriés reçoivent des logements en compensation de la perte de leur ancienne maison. Le projet du Gouvernement est de construire des aménagements comportant des infrastructures éducatives, de santé, sportives et culturelles dans la zone résidentielle ainsi que d'assurer la distribution d'eau, électricité et gaz, ainsi que le chauffage central. Il est prévu d'aménager une superficie de 1,45 km<sup>2</sup> comprenant 12 villages, 13 000 familles et 15 000 personnes. La superficie moyenne d'un appartement est de 80 m<sup>2</sup>. Selon les statistiques, la zone résidentielle de Tianming couvre au total 3 476 mu (232 ha) ce qui, par rapport à la superficie occupée par les habitations précédemment, permet de gagner 8 595 mu (573 ha). À la fin de l'année 2008, 36 000 personnes parmi les 40 000 habitants des 12 villages de Huaming ont été installées dans leurs nouveaux appartements.

### *La zone industrielle*

Il est prévu qu'une partie des surfaces rendues disponibles par le relogement des habitants dans des immeubles soit destinée à l'établissement d'une zone consacrée au développement d'industries secondaires et tertiaires. La création de 280 000 emplois est attendue de la création de cette zone. À l'heure actuelle, la construction du parc aéroportuaire est terminée.

### *Le quartier commercial et d'affaires*

Une autre partie des terres rendues disponibles sera utilisée pour développer un quartier commercial et d'affaires. Les terres concernées, anciennement de propriété collective, deviennent propriété d'État après réquisition par le Gouvernement et peuvent être allouées sous contrat de leasing à des investisseurs pour construire des bâtiments à vocation commerciale, d'affaires, et de bureaux pour la vente.

### *Les jardins agricoles urbains*

Enfin, une partie des terres est destinée à la construction d'une zone d'agriculture périurbaine qui occupera 2 126,7 mu (142 ha). En dehors du périmètre strictement agricole, la zone inclut des parcs et un centre de transformation et de distribution qui formeront une chaîne agro-industrielle complète. Dès la première tranche de construction achevée, plus de 1 200 personnes devraient y trouver un emploi.

### *Aide à la formation et à l'emploi*

Afin de faciliter le réemploi des agriculteurs, le Gouvernement a mis en place des institutions spécifiques et créé des établissements d'enseignement professionnel pour aider les agriculteurs dont la terre a été réquisitionnée à trouver un emploi dans les entreprises de la zone aéroportuaire et le parc industriel. Seize mille personnes ont déjà reçu une formation professionnelle et ont un emploi. En aidant les agriculteurs dans leur démarche de réemploi, le Gouvernement travaille activement à l'établissement d'un système de retraite et 22 000 agriculteurs à Huaming ont déjà été intégrés au système.

## Conclusion

Le cas du parc aéroportuaire de Tianjin a été largement couvert par les médias chinois. Huaming est devenu en Chine un cas exemplaire, dans lequel les revendications paysannes ont été prises en considération et ont permis d'obtenir des avancées notables pour la prise en compte des intérêts des populations ; parmi ces avancées, surtout, le fait que les agriculteurs expropriés doivent bénéficier de conditions de logement, de formation et d'emploi très favorables.

Les résidences où les familles d'agriculteurs expropriés ont été relogées ont été conçues, au moins pour une partie d'entre elles, selon des normes respectueuses de l'environnement et sont données en exemple notamment dans la présentation de l'exposition universelle de Shanghai 2010 : chauffage solaire et matériaux de construction écologiques. Chaque personne expropriée aurait reçu 65 000 yuans par mu préempté, soit près de trois fois la somme initialement calculée suivant la réglementation, sans compter la valeur moyenne de l'appartement où la famille est relogée, estimée à 500 000 yuans (soit près de 50 000 €) largement supérieure à celle des maisons anciennes d'environ 20 000 yuans (2 000 €).

Les réactions et la situation économique actuelle des personnes expropriées et relogées sont peu connues. Les plaignants considèrent-ils que leurs droits ont été respectés, que leurs requêtes ont été satisfaites ? Ont-ils retrouvé un emploi ? Cela vaudrait bien une enquête socio-économique, sans doute.

## ÉTUDE DE CAS N°6

# L'implantation de Jindal Steel & Power Ltd dans l'État du Chhattisgarh en Inde

Dans les années 90, une entreprise d'extraction minière et de sidérurgie, Jindal Steel & Power Ltd, commence à s'intéresser aux ressources minières de la région du Chhattisgarh (État du Madhya Pradesh) dont le sous-sol est riche et encore inexploité. La compagnie va étendre progressivement ses activités jusqu'à contrôler des centaines d'hectares dans des zones forestières où vivent de nombreuses tribus indigènes et en polluant une grande partie des zones forestières de la région. Les populations autochtones sont évincées de leurs terres et voient leurs usages traditionnels des ressources naturelles remis en cause par les projets industriels miniers ainsi que par les politiques industrielles de l'État nouvellement créé (en 2000). Les populations se mobilisent pour défendre leurs droits et sont rapidement épaulées par le mouvement Ekta Parishad, mouvement de sans-terre indiens qui se bat de manière non violente pour une distribution plus équitable des terres en Inde. La lutte contre l'entreprise Jindal va prendre différentes formes : des mobilisations locales de masse, des procédures juridiques diverses et enfin une marche d'ampleur nationale en 2007 pour montrer au Gouvernement indien l'insatisfaction des paysans marginaux et sans terre quant à l'application des lois foncières et à leurs résultats.

## Rappels succincts sur l'histoire foncière de l'Inde<sup>96</sup>

### Avant et pendant l'occupation britannique

Avant l'occupation anglaise (1856), l'Inde était caractérisée par un système foncier féodal avec des grands propriétaires faisant exploiter leurs terres par des paysans pauvres, ces derniers étant soumis à des prélèvements sur leurs productions agricoles. La colonisation anglaise n'a fait que structurer et officialiser ce système en mettant en place des zamindars : ces grands propriétaires fonciers étaient délégués par la Couronne britannique pour prélever les taxes foncières auprès des paysans.

96. Sources : Prof. Dr. Frithjof Kuhnen, *Man and Land. An introduction into the problems of agrarian structure and agrarian reform*, Deutsche Welthungerhilfe, Saarbrücken, 1982. Indiaagronet Agriculture Portal : [http://www.indiaagronet.com/indiaagronet/agri\\_economics/CONTENTS/Land%20Tenure.htm](http://www.indiaagronet.com/indiaagronet/agri_economics/CONTENTS/Land%20Tenure.htm). Land Research action Network, <http://www.landaction.org/display.php?article=57>.



## Les réformes foncières après l'indépendance

Après les luttes et l'obtention de l'indépendance en 1947, les gouvernements fédéraux successifs ont souhaité mettre fin à ce système semi-féodal et ont décidé d'initier des réformes agraires à travers le pays avec comme objectifs :

- la suppression des intermédiaires pour l'obtention de droits fonciers afin que la terre appartienne à celui qui la cultive ;
- l'interdiction de l'affermage sauf cas spécifiques (veuvage, handicap...) ;
- la reconnaissance de titres de propriété à tout locataire qui a exploité les terres pour une durée d'au moins six ans ;
- la possibilité pour les locataires d'acheter les terres exploitées à un prix déterminé par un tribunal foncier ;
- la mise en place de mesures économiques et politiques favorables au développement des paysans.

Les premières mesures de réforme agraire ont été mises en place lors du premier plan quinquennal, de 1951 à 1955.

Le premier paquet de mesures a permis la disparition du système *zamindari* et des intermédiaires fonciers dans tous les États de l'Inde. Deux millions de locataires ont pu devenir propriétaires et les revenus étatiques liés aux taxes foncières se sont accrus. Malgré ces mesures, beaucoup de paysans étaient encore locataires (25 % de la population rurale) et devaient payer des frais de location particulièrement élevés (50 % à 65 % de leurs productions agricoles). Les baux de location étaient précaires et les locataires ne disposaient d'aucune sécurité foncière.

Le deuxième paquet de mesures était constitué des *Tenancy acts* (actes sur la tenure foncière) qui :

- encadraient et régulaient les locations ;
- sécurisaient les locations sur 5 ou 10 ans ;
- réaffirmaient les droits des locataires d'accéder à la propriété.

Les réformes agraires relevant de la compétence des États, en ce qui concerne leurs applications, ont eu des résultats divers voire contradictoires. Les *Tenancy acts* ont permis dans certaines zones de sécuriser les droits fonciers des paysans et d'améliorer l'accession à la propriété. En revanche, dans d'autres zones, les locataires ont été expulsés par les propriétaires désireux de continuer à exploiter leurs terres eux-mêmes ou avec des salariés : les locataires ont été transformés en employés, perpétuant la situation d'insécurité précédant les réformes.

Le troisième paquet de mesures a permis de définir un plafond maximal de propriété foncière dépendant de la qualité de la terre et des possibilités d'irrigation. Les propriétaires les plus importants ont été affectés par ce plafond et expropriés en partie. En revanche, la classe moyenne aisée de propriétaires a su jouer avec la législation pour conserver ces terres : division des titres entre les membres de la famille, titrisation au nom de divinités, concession de terres incultes, corruption des membres de l'administration... Les plafonds ont été diminués dans les années 70 puis 90, mais cela n'a rien changé à la répartition foncière inégale.

Le manque de moyens administratifs, la bureaucratie, la corruption rampante, l'application de lois variables d'un État à l'autre et les nombreuses échappatoires juridiques n'ont pas permis la mise en place d'une redistribution foncière satisfaisante. Si certains grands propriétaires ont été affectés et certains agriculteurs ont pu accéder à la propriété, les petits

paysans et paysans sans terre sont restés majoritairement dans des situations précaires. C'est la classe aisée (qui détient beaucoup de sièges au Parlement) qui a le plus bénéficié de ces réformes. Beaucoup de paysans se sont même vus chasser des terres qu'ils exploitaient traditionnellement par des propriétaires faisant valoir leurs titres. Dans les années 90, tous les États ont adopté une législation renforçant les droits fonciers des paysans mais la mise en place a été très inégale. Si les États du Penjab, d'Haryana, du Bengale occidental, d'Uttar Pradesh et du Kerala ont fait des progrès dans la redistribution des terres, les trente autres États n'ont pas beaucoup avancé sur cette question des réformes agraires.

## **La révolution verte**

Dans les années 60, l'Inde fait toujours face à un déficit chronique de produits alimentaires et connaît une famine importante qui incite le pays à s'orienter vers la révolution verte, poussée par la fondation Rockefeller, entre autres. L'introduction de nouvelles variétés à hauts rendements, de fertilisants chimiques et de techniques d'irrigation a permis d'améliorer les rendements agricoles, notamment de blé et de riz dans le nord et le nord-ouest du pays.

De 1965 à 1980, l'Inde est devenue autosuffisante pour ces denrées alimentaires et a enrayer rapidement la famine. Toutefois, la révolution verte a entraîné des disparités importantes entre quelques États qui disposaient d'eau, de crédits et d'importants fournisseurs en fertilisants, et la majorité des États dépourvus de ces facilités. De même la révolution verte a renforcé les moyens de la classe agricole aisée qui a pu investir dans ces nouvelles technologies, augmenter ses revenus et cultiver de nouvelles terres, alors que ces technologies étaient hors de portée des paysans pauvres et sans-terre. Certains s'endettaient pour y avoir accès avec des conséquences dramatiques : surendettement sur plusieurs générations et nombreux suicides.

Enfin, la révolution verte s'est finalement révélé être une solution à court terme car elle a abouti à une situation environnementale particulièrement dégradée : forte érosion et pollution des sols, à une situation sociale tendue : quelques grandes exploitations agricoles florissantes face à des millions de travailleurs ruraux pauvres et à une situation de grande dépendance de l'agriculture aux intrants industriels et aux technologies importées de l'étranger.

## **Le laisser-faire ou la gestion foncière confiée au marché**

Au cours de la révolution verte, la question foncière a été mise de côté au profit de considérations techniques. Toutefois, cette question est revenue dans les années 90, lors de la restructuration de l'économie nationale mais pour répondre à de nouvelles préoccupations. Les nouvelles réformes foncières ont visé la structuration formelle d'un marché foncier, susceptible de réguler seul la distribution des terres entre les différents usagers. L'Inde est entrée pleinement dans une phase de mondialisation et de libéralisation économique (débutée lors de la révolution verte), guidée par les principales institutions financières internationales. Le marché foncier devait permettre le renforcement de la croissance et ainsi réduire la pauvreté dans les zones rurales. La création et la gestion des titres de propriété se sont appuyées sur des opérations cadastrales, des recensements et enregistrements des titres de propriété, l'amélioration de l'administration foncière et la facilitation des transactions foncières en supprimant les obstacles à la circulation des titres. Durant cette période et jusqu'à aujourd'hui, les réformes agraires mises en place après l'indépendance ont été mises de côté et même vidées de leur substance pour certaines, puisque c'est le laisser-faire qui a dominé.

Aujourd'hui, la situation foncière et les obstacles à la redistribution foncière sont quasiment les mêmes qu'avant la révolution verte. La répartition foncière nationale est très inégale, avec de grandes propriétés datant de la colonisation anglaise et une multitude de petits agriculteurs, voire de paysans sans terre dont la situation s'est généralement dégradée. Approximativement 60 % des foyers indiens dépendent aujourd'hui de l'agriculture. Parmi ces foyers, 20 % possèdent 2 hectares ou moins et 40 % sont considérés comme sans-terre ou presque (moins d'un hectare)<sup>97</sup>.

Une autre difficulté est la superposition des compétences nationales et étatiques sur la gestion foncière avec parfois des politiques contradictoires ou, au contraire, des vides juridiques. Les politiques foncières étant nombreuses (plus de 100 lois édictées depuis l'Indépendance), leur application relève du bon vouloir des autorités étatiques ou locales, en fonction de leurs intérêts. Les classes aisées, héritières des anciens propriétaires féodaux mais aussi constituées de nouvelles fortunes indiennes, profitent donc des défaillances du système juridique et des confusions législatives pour gagner ou conserver leurs privilèges fonciers.

## La question indigène en Inde<sup>98</sup>

L'Inde compte aujourd'hui 68 millions d'*Adivasis*, c'est-à-dire d'indigènes : communautés présentes en Inde bien avant les invasions dravidiennes puis aryennes. Ces communautés ont tant bien que mal perpétué leurs traditions et coutumes jusqu'à aujourd'hui et l'Inde est la nation qui compte le plus d'indigènes au monde. 95 % de la population indigène vit encore dans des zones rurales et plus de la moitié est hautement dépendante des produits de la forêt.

Pourtant, la colonisation anglaise, à partir de 1793, a bouleversé les modes de vie des communautés en introduisant le concept de propriété privée et en établissant le système *zamin-dari*. Les populations jusqu'alors autonomes se sont trouvées sous la coupe des grands propriétaires fonciers délégués par la Couronne britannique. Les discriminations contre les indigènes (placés en dehors du système des castes) et leur lutte pour la reconnaissance de leurs droits ont démarré à cette période. Certaines tribus ont réussi à préserver leurs milieux, d'autres ont été enrôlées de force pour la réalisation de tâches ingrates (travail du cuir, nettoyage de latrines, soins aux morts...).

La plupart ont souffert de l'application du *Land Acquisition Act* de 1894 tel que défini par le système juridique indien, lui-même issu de la *Common Law* britannique. Cette loi a permis au Gouvernement fédéral ou étatique d'évincer les populations indigènes de leurs territoires pour la mise en place de projets, au nom de l'intérêt public. Les concepts juridiques coloniaux de présomption domaniale (la terre n'appartenant à personne revient à l'État) ont permis la récupération de la plupart des terres indigènes pour lancer des projets de développement : barrages, industries, routes, exploitations minières... Dix millions d'indigènes ont ainsi été déplacés. En 1864 puis 1924, le *Indian Forest Act* a lancé un processus de colonisation et d'exploitation des forêts qui a encore fortement réduit les zones de résidence et les droits des *Adivasis*.

La constitution indienne de 1950 a interdit toute forme de discrimination envers ces communautés mais sans grand succès. La politique forestière de 1952, la loi de protection de la

---

97. Chiffres tirés de « India Rural Development Report », National Institute for Rural Development, Hyderabad, à partir des statistiques du recensement national de 1999.

98. Source : <http://www.pucl.org/Topics/Dalit-tribal/2003/adviasi.htm>.

faune sauvage (*Wild Life Protection Act*) de 1972 et la loi de conservation des forêts (*Forest Conservation Act*) de 1980 ont transformé les zones indigènes en concessions de l'État fédéral. Les populations ont alors subi les exactions quotidiennes (intimidations, arrestation, emprisonnement, violences...) de la part des autorités forestières et de la police. Seules quelques communautés qui exploitent le bois n'ont pas été déplacées.

La lutte pour la reconnaissance des droits des peuples indigènes, au niveau national, a finalement porté ses fruits en 2006 puisqu'en décembre de cette même année a été adopté le *Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers Act*. Les indigènes acquièrent ainsi un titre de propriété sur les terres traditionnellement utilisées, ils ont le droit de prélever diverses ressources (bois, pâtures, eau...) en petite quantité, ils doivent bénéficier d'une réhabilitation en cas d'éviction et ils sont responsables de la protection et de la gestion de la forêt. Cette loi reconnaît aussi que la culture des communautés indigènes se construit en rapport avec son territoire qui est partie intégrante de son identité.

## Le Chhattisgarh : un État rural sans politique agricole

### La création de l'État du Chhattisgarh

L'État du Chhattisgarh est récent puisqu'il est né d'une scission de l'État du Madhya Pradesh, en 2000. Cette séparation a permis de regrouper les zones partageant des langues et les cultures chhattisgarhi dans un même État. La demande pour la constitution d'un État chhattisgarhi date des années 1920 et était portée par des individus et quelques organisations qui défendaient l'identité chhattisgarhi (elle-même héritée de l'histoire précoloniale de la région).

Cette demande a été réexaminée à plusieurs reprises mais les réclamations n'étaient pas suffisamment structurées pour aboutir. Il faut attendre les années 1990 pour que se constitue un forum politique large, en faveur de la création de l'État du Chhattisgarh.

En 1994, la résolution pour la séparation des deux États est entérinée et soutenue par les principaux partis politiques.

Les élections parlementaires de 1998 et 1999 ont confirmé cette résolution et le président indien a finalement donné son accord en août 2000 pour une séparation en novembre 2000.

Cette séparation s'est faite de manière naturelle en même temps que celle de l'État d'Uttarkhand et de l'État du Jarkhand. Mais elle était aussi prévisible du fait de l'unité socio-culturelle évidente de la zone chhattisgarhi et distincte du reste du Madhya Pradesh. Enfin, elle entérine aussi la demande de la population, qui est d'avoir une tribune politique spécifique à la zone.



Figure 6. Carte de l'Inde et du Chhattisgarh.

## La population indigène du Chhattisgarh

Le Chhattisgarh se distingue aussi par la présence d'une population indigène importante (un tiers de la population de l'État pour 8 % dans le reste de l'Inde), économiquement pauvre et ayant accès à peu d'infrastructures de santé, d'éducation, etc. Cette population a souhaité et a réussi à conserver sa culture et ses coutumes propres, face à l'extension de la culture hindoue et à l'envahissement de la société capitaliste moderne. Cette revendication identitaire est à la base de sa forte capacité de protestation et de résistance, qui a contribué à l'autonomisation de l'État. La population indigène comporte de nombreuses tribus dont les plus importantes sont les Gonds, les Muria, les Bhumja, les Baiga, les Kanars, les Kawars et les Halbas. Les tribus ont conservé leurs modes de vie traditionnels à divers degrés mais la plupart ont participé à des soulèvements tribaux au dix-huitième et dix-neuvième siècles pour la défense de leurs droits ancestraux (qu'elles considèrent comme inaliénables) sur les ressources naturelles, principalement la terre et la forêt.

Ces populations indigènes ont donc une histoire constituée de luttes et elles font preuve d'une grande conscience politique quant à leur identité et leurs droits sur les ressources naturelles.

### *Les politiques industrielles, agricoles et foncières*

Suite à la création du Chhattisgarh, un Gouvernement s'est mis en place pour construire une politique économique. Très rapidement, une politique industrielle et d'exploitation minière a été lancée puisque l'État du Chhattisgarh comporte de multiples ressources minières dans diverses zones (voir figure. 2). En revanche, aucune politique de soutien à l'agriculture familiale n'a été dessinée depuis la naissance de l'État puisque le Gouvernement a décidé de donner la priorité au développement industriel, considérant la contribution du secteur agricole à l'économie de l'État comme marginale.

Pourtant, 80 % des habitants sont dépendants de l'agriculture, dont parmi eux 50 % sont de petits agriculteurs (2 ha ou moins) et 20 % sont des marginaux (1 ha ou moins). Les communautés indigènes représentent un tiers de ces agriculteurs. 16 % du PIB de l'État sont produits par le secteur agricole mais ce dernier est en déclin depuis plusieurs années. Les cultures sont majoritairement vivrières : riz, sésame, maïs, cacahuète, blé, pois, moutarde, lentilles...

### Quelques chiffres sur les surfaces du Chhattishargh

|       |               |
|-------|---------------|
| État  | 13 787 000 ha |
| Forêt | 6 303 000 ha  |
| SAU   | 5 282 000 ha  |

Source : <http://agridept.cg.gov.in/statistics.htm>, *Department of Agriculture : Statistics at a glance.*

À la naissance du Chhattisgarh, un code de réforme foncière a été rédigé, qui reprend les principales dispositions nationales, entre autres :

- *Tenancy Act* : qui sécurise les locations de terres et facilite l'accès à la propriété pour les usagers ;
- *Land Ceiling Act* : qui limite la possession de terres à environ 10 ha irrigués ou 20 ha non irrigués ;
- *Common Property Land Act* : qui renforce la sécurité foncière sur les terres gérées collectivement et ce, notamment, pour les populations indigènes.

Ces lois foncières, seules, ne permettent pas d'assurer une distribution correcte des terres entre les usagers, ni une sécurisation de leurs droits fonciers. La volonté politique pour une réelle redistribution foncière est absente depuis le début puisqu'elle ne sert pas les intérêts des autorités du Chhattisgarh (constituées de classes aisées) et la bureaucratie est toujours omniprésente. D'autre part, les populations doivent disposer de preuves pour justifier leurs propriétés foncières, et les titres fonciers ainsi que les procédures administratives sont hors de portée financière de la majeure partie des ruraux. Tous ces éléments mis bout à bout conduisent à une situation foncière extrêmement inégale avec, par ailleurs, un déni des droits des populations indigènes sur leurs territoires ancestraux. Parmi les communautés indigènes, seulement 10 à 15 % disposent de titres de propriété foncière.

Les autorités du Chhattisgarh essayent de rendre l'État attractif aux yeux des investisseurs nationaux et étrangers en mettant à leur disposition des terres dont une partie des populations rurales est expulsée, en échange ou non d'une compensation financière. Les recours juridiques, quand ils existent, sont suffisamment coûteux en temps et en argent pour que les investisseurs ne soient pas inquiétés.

### *Un sous-sol riche à exploiter*

Dans le cas de Jindal Power & Steel Ltd, il s'agit de mettre en place une zone importante d'exploitation minière et de transformation du minerai. Les minerais sont de diverses natures : charbon, fer, or, aluminium, diamant (cf. figure 7).

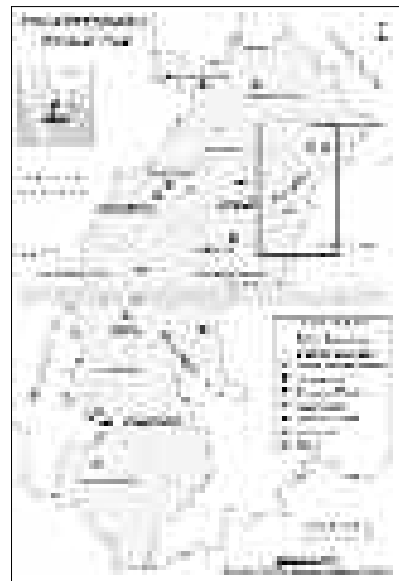
La compagnie produit principalement des éponges à récurer mais aussi de l'acier, du charbon, du pétrole et intervient dans de nombreux domaines industriels.

À Raigarh, l'entreprise a implanté ce qu'elle considère comme étant la plus grande unité de production d'éponges à récurer au monde. Pour la fabrication de ces éponges, l'usine exploite le minerai de fer qui se trouve dans le sous-sol. Le site s'étend sur 400 hectares environ, avec une grande partie dédiée à l'extraction du minerai (mine à ciel ouvert) et l'autre partie aux unités de transformation. L'exploitation minière n'est donc pas une activité exceptionnellement invasive en soi, puisque les surfaces considérées sont petites au regard des investissements massifs observés dans d'autres régions du monde.

Mais, d'une part, le processus observé dans cette région est très révélateur des pratiques d'accaparement en Inde (déni des droits d'usage des populations autochtones, non-application des lois foncières...), et surtout l'exploitation minière génère une pollution des sols et des eaux qui dépasse très largement le simple périmètre d'extraction.

Cette donnée est essentielle car les populations indigènes, qui vivent dans les zones bordant le périmètre d'exploitation, sont aussi obligées de partir car elles ne peuvent plus vivre de l'agriculture. Les investisseurs industriels profitent alors de ces départs et de la dépréciation des terres pour conquérir des zones beaucoup plus vastes, d'abord pour la prospection puis pour l'extraction des minerais contenus dans le sous-sol.

Le Gouvernement étatique, quant à lui, propose des conditions d'installation toujours plus attractives pour les investisseurs : exonération d'impôts et de taxes pour les cinq ans suivant



**Figure 7. Ressources minières de l'État du Chhattisharg.**

<http://www.mapsofindia.com/maps/chhattisgarh/chhattisgarh-minerals-map.jpg>

l'installation, peu de frais de location ou d'achat des terres, compensations minimales voire inexistantes pour les populations autochtones...

On pourrait considérer que ces industries minières permettent de créer de nouveaux emplois mais les statistiques démentent cette hypothèse. En 2006, l'ensemble des industries minières ont employé 549 jeunes issus des zones affectées et 1 582 jeunes venant d'autres États. La proportion d'emplois industriels créés est donc minuscule au regard de la proportion d'emplois agricoles détruits et la majeure partie de ces emplois n'est pas affectée aux populations locales.

## Chronologie du processus d'implantation de Jindal Steel & Power Ltd

### **Naissance d'un État industriel**

Au début des années 1990, Jindal Steel & Power Ltd installe des petites unités d'extraction de différentes ressources : eau, charbon, or et fer dans des régions qui appartiennent encore à l'État du Madhya Pradesh.

Les contestations sont peu nombreuses lorsque l'entreprise met en place ces activités car les périmètres concernés sont restreints.

En 1997, l'entreprise commence à détourner une rivière entière pour alimenter en eau ses activités sidérurgiques. La population indigène commence alors à protester et l'entreprise construit finalement un barrage pour répondre à ses besoins en eau. C'est le début de l'acaparement de certaines ressources naturelles (eau et terres), nécessaires aux populations autochtones.

L'an 2000 voit la naissance de l'État du Chhatisgarh. Dans les années qui suivent, le Gouvernement de l'État travaille sur les stratégies de développement économique et sort, en 2004, le premier Plan de développement industriel. Il mise sur un fort développement industriel et une « modernisation » de l'agriculture, c'est-à-dire la réduction du nombre d'exploitants et la mise en place d'une agriculture de grande échelle et fortement mécanisée.

En août 2004, Jindal Steel & Power Ltd obtient l'autorisation du ministère de l'Environnement et des Forêts pour installer des activités extractives et sidérurgiques sur une surface de 41 hectares pour un prix de 87 millions d'euros (achat des titres de propriété et autorisations d'exploitations), afin de constituer une unité de production d'éponges métalliques.

Jindal Steel & Power Ltd dépose une autre demande 15 jours plus tard, pour l'expansion de son projet sur les trois villages alentour, pour 290 millions d'euros.

Une consultation est organisée par les populations et la société civile en janvier 2005 pour que la compagnie présente les résultats de son étude d'impact environnemental. En effet, cette étude est une obligation vis-à-vis de la loi étatique (*Environment Impact Assessment Notification* de 1994) et la loi précise que les résultats de l'étude doivent être présentés publiquement.

Jindal Steel & Power Ltd poursuit ses constructions avant d'avoir les résultats de la consultation. Dans tous les cas, le ministère de l'Environnement ne cherche pas à stopper l'installation. En mars 2005, 15 nouvelles unités d'extraction de fer sont construites.

Pendant que les organisations de la société civile se débattent avec les autorités administratives, le Gouvernement continue de signer des nouveaux contrats avec Jindal Steel & Power

Ltd et d'autres compagnies minières. En 2006, le Chhattisgarh héberge 17 projets industriels, 10 autres sont en construction et 23 en préparation.

En dépit des manques évidents de l'étude d'impact environnemental finalement fournie par Jindal Power & Steel Ltd en juillet 2005 (consultation incomplète, certaines zones géographiques ne sont pas mentionnées, impacts environnementaux minimisés voire occultés), celle-ci est validée par le ministère de l'Environnement et des Forêts et donc l'entreprise peut poursuivre ces activités.

## Politique de valorisation des ressources minières

Le Gouvernement du Chhattisgarh veut s'enrichir en permettant l'exploitation des ressources minières de son sous-sol, sachant pourtant que cette extraction prive les populations autochtones de certains de leurs moyens de survie. Les autorités mettent en place une politique d'attraction des investissements et elles favorisent autant que possible l'implantation de sites industriels. Cela se traduit dans la politique économique mais aussi dans la politique foncière. Les services administratifs n'ont aucune consigne et n'ont pas les moyens de faire respecter les lois foncières et les plaintes sont déboutées.

Les autorités de l'État n'ont pas non plus souhaité mettre en place les conditions d'une consultation publique et elles n'ont d'ailleurs jamais appuyé celle organisée par la société civile en janvier 2005. Enfin, l'État ne cherche pas à indemniser ou à reloger correctement les populations déplacées. De manière générale, le Gouvernement de l'État s'intéresse peu au cas des populations indigènes qu'il considère plutôt indésirables pour mener à bien ses politiques économiques.

Les autorités villageoises traditionnelles (*Gram Panchayat*, voir figure 8) ont mis en place des consultations populaires auprès de leurs administrés (*Gram Sabha*) mais les recommandations n'ont pas été suivies. Les personnalités les plus gênantes ont été mises en prison et certaines ont même été tuées dans des accidents mettant en cause les camions de la compagnie.

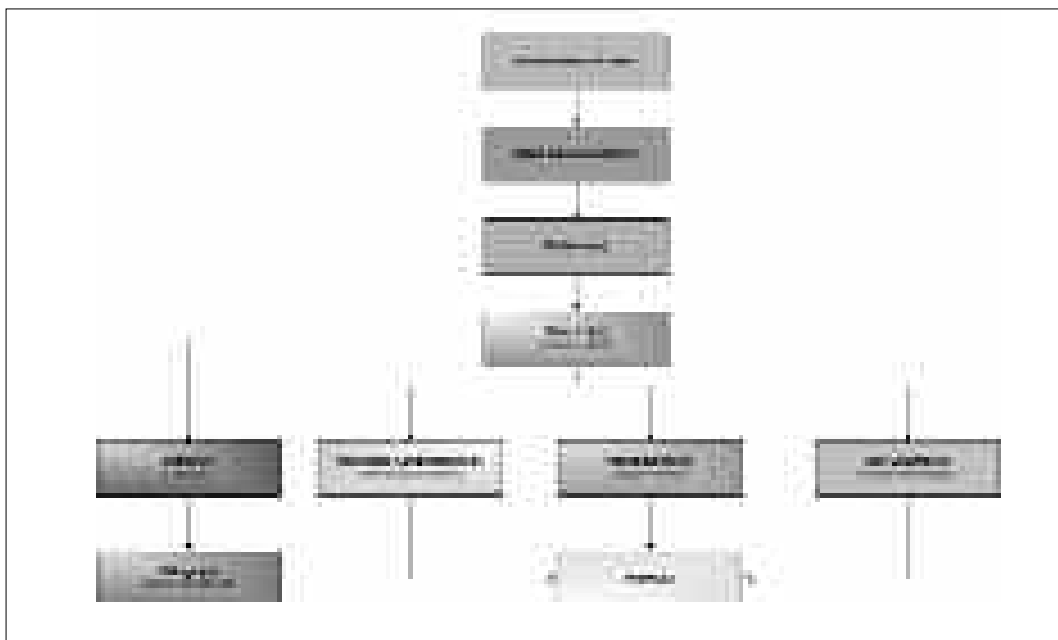


Figure 8. Les différents niveaux administratifs en Inde.



Certaines personnalités politiques de l'État et du pays ont manifesté clairement leur désaccord face aux décisions du Gouvernement du Chhattisgarh. Ils ont soutenu le mouvement de la société civile, certains ont déposé des motions (voire des décrets) mais celles-ci n'ont pas été votées et n'ont donc pas été appliquées.

## La réaction de la société civile face à Jindal et à l'État

### Résistance et opposition dès la naissance du Chhattisgarh

Comme nous avons pu le voir dans la partie I, les populations indigènes ont une histoire ponctuée de luttes pour la défense de leur identité et de leurs ressources naturelles. Les populations sont donc déjà dans une posture de méfiance et d'opposition lorsque Jindal Steel & Power Ltd installe son usine d'éponges métalliques.

Les populations ont pu se mobiliser et s'unir rapidement pour protester contre les premiers accaparements de ressources. Trois mouvements de la société civile ou politiques présents à proximité de ces zones de protestation se sont donc rapidement joints à la mobilisation et, forts de leurs expériences antérieures, ont aidé la structuration du mouvement :

- Ekta Parishad (forum de l'unité), mouvement populaire de sans-terre indiens. Ce mouvement gandhien, constitué officiellement en 1991, existe depuis les années 70 où il a réussi à résoudre des conflits entre les paysans sans terre du Madhya Pradesh qui avaient pris les armes et les grands propriétaires de la région. Il construit progressivement des bureaux dans une dizaine d'États indiens dont le Chhattisgarh ;
- Chhattisgarh Mukti Morcha (Front de libération du Chhattisgarh), parti politique local constitué en 1982 par le syndicat des travailleurs miniers. Le parti défend notamment l'identité culturelle de la région et organise des campagnes de sensibilisation à des projets sociaux ;
- Lok Shakti (la force du peuple), petite organisation locale défendant l'autodétermination des populations autochtones.

Lors de la création de l'État du Chhattisgarh, la population était déjà mobilisée pour essayer de peser sur les politiques économiques, sociales et environnementales mises en place. Si la création de l'État est une grande avancée pour ces populations, les politiques mises en place s'avèrent totalement opposées à leurs attentes. En effet, les représentants des populations indigènes ne siègent pas dans les instances de décision de l'État (sous la coupe des classes aisées) et les autorités traditionnelles (*Gram Panchayat* et *Gram Sabha*) n'arrivent pas à peser sur le Gouvernement. Lors de la mise en place du Plan de développement industriel, les communautés se sont donc organisées pour contester l'orientation du Gouvernement étatique en faveur du développement industriel, aux dépens des agricultures familiales et des communautés indigènes. Les populations souhaitent, d'une part, conserver leurs terres ancestrales pour poursuivre leurs activités économiques, sociales et culturelles et d'autre part, que l'État respecte et soutienne l'agriculture familiale face à l'envahissement de l'industrie et de l'agriculture productiviste, d'où l'opposition aux activités minières.

Malgré ces contestations, le Gouvernement et les autorités administratives ont gardé leur orientation pro-industrielle et les contrats avec les compagnies d'extraction minière se sont multipliés. L'absence de considération de l'opinion publique par les autorités a renforcé le sentiment d'injustice et les rangs des protestants.

## Réaction des organisations paysannes, civiles et politiques : différents outils d'action non-violente à l'essai

Face au mécontentement grandissant, les personnes affectées décident de s'unir dans un collectif informel : Raigarh Jila Bachao Sangharsh Morcha (Comité de protection du district de Raigarh), avec la participation d'Ekta Parishad, de Chhattisgarh Mukti Morcha (Front de libération du Chhattisgarh) et de Lok Shakti (Front populaire). Les mouvements de protestation locaux et les organisations de la société civile fusionnent pour disposer de moyens et d'une audience plus importante.

### *Consultation publique et confrontation avec les autorités*

Le 4 janvier 2005, le collectif a demandé l'organisation d'une consultation publique. Cette consultation était en effet nécessaire, aux yeux de la loi qui régit les études d'impact environnemental. Mais Jindal Steel & Power Ltd a fait venir des supporters (salariés ou personnes payées pour perturber la consultation) et la police a dû intervenir. La consultation a été reprogrammée au 29 janvier avec l'intervention des trois mouvements sociaux. Mais encore une fois, des manquements dans l'organisation de la consultation ont empêché sa tenue : l'étude d'impact environnemental que l'entreprise devait fournir n'était pas disponible dans la langue locale, les évaluations étaient incomplètes, voire fausses et il ne pouvait donc pas y avoir débat sur le rapport. Le préfet du district a préféré recueillir les plaintes des personnes rassemblées, qui ont dû faire la queue pendant des heures pour être enregistrées, plutôt que d'assurer une réunion et un débat public. Des dizaines de milliers de pétitions ont été déposées malgré tout.

D'autres consultations ont été organisées dans l'été 2005, notamment avec le Comité des forêts et de l'environnement pour enquêter sur les impacts environnementaux de l'exploitation minière. Mais les conditions d'organisation n'ont pas permis d'évaluer la situation correctement : visite de terrain sur un jour dans un site non directement affecté et dialogue uniquement avec les responsables de l'usine.

### *Blocage des routes, occupation des terres et marches*

En mars 2005, des villageois bloquent une route nationale pour montrer leur opposition aux projets industriels. La plupart essayent d'occuper leurs terres mais certains sont forcés de partir pour cause de pollution, de manque d'eau ou même de destruction physique des parcelles (laissant place aux prospections minières).

Entre-temps, le collectif rédige et envoie des plaintes à l'administration du district, sans suite. Ekta Parishad décide donc de lancer une marche (cf. photo 2) qui traverse l'État du Chhattisgarh pour mobiliser toutes les populations affectées par les projets industriels et protester d'une seule voix.

Cette marche rallie une part importante des protestataires et en juin 2005, les militants décident de créer une « assemblée des peuples démunis » pour adresser au Gouvernement un rapport contre les politiques étatiques et récupérer leurs terres lorsque cela est possible, ou être indemnisés à hauteur du préjudice, si la parcelle a été détruite. Le



**Photo 2 : Marche organisée par Ekta Parishad à travers le Chhattisgarh, 2005.**

ministre de l'État anticipe la montée des contestations et lance au début du même mois une force spéciale de résolution des conflits fonciers, tout en poursuivant sa stratégie de développement industrielle. Le ministre espère créer ainsi une manœuvre de diversion pour désarmer l'opposition grandissante mais sans donner les moyens nécessaires à la force spéciale pour résoudre les conflits fonciers.

### *Recours juridiques*

Les populations évincées ont lancé diverses procédures pour protéger leurs droits d'accès et d'usage des ressources naturelles. Certaines personnes ont écrit aux autorités étatiques pour manifester leur opposition aux projets industriels, d'autres ont déposé des plaintes à l'équivalent du préfet local pour vol de terres, enfin certains ont saisi la Cour de justice indienne.

Le *Land Acquisition Act* (1894) stipule qu'un gouvernement ne peut évincer les populations de leurs territoires qu'avec le consentement des populations, une compensation juste et si le projet est d'intérêt public. Aucune de ces conditions n'est remplie dans ce cas mais les populations indigènes ne disposant pas ou disposant de peu de titres de propriété ou de preuves concrètes de l'usage ancestral des terres, elles n'ont pas pu constituer de recours juridiques sur la privation de leurs ressources. Ces terres étant considérées comme vierges ont pu être acquises par le premier acheteur intéressé. De plus, les problèmes de clientélisme, de corruption mais aussi les procédures bureaucratiques longues et coûteuses sont autant d'obstacles à la reconnaissance des droits des autochtones.

Les populations se sont alors tournées vers le droit environnemental comme terrain de contestation juridique. C'est ainsi qu'en juillet 2005, vingt-deux industriels comparaissaient devant la Cour du district pour pollution et non-respect des règlements environnementaux. Après avoir perçu le montant des amendes dues, la Cour a relâché les comparants et aucune mesure n'a été prise à l'égard des compagnies minières et de leurs propriétaires.

## **Du local au national : la préparation de Janadesh 2007**

À la fin de l'année 2004, indépendamment des événements au Chhattisgarh, le mouvement Ekta Parishad présent dans six autres États décide de programmer une action nationale pour 2007 afin de rassembler toutes les forces des Indiens touchés par des évictions ou n'ayant pas les moyens économiques d'accès à la terre. Cette décision fait suite au constat que les diverses actions menées à l'échelon local dans les autres États ne permettent pas de résoudre efficacement les problèmes fonciers.

En 2006 et 2007, face à l'inefficacité des actions locales et des instructions administratives, les membres du collectif Raigarh Jila Bachao Sangharsh Morcha décident de participer à la protestation nationale organisée par Ekta Parishad et prévue fin 2007.

La population de l'État commence donc à se préparer et à s'organiser pour cet événement, tout en poursuivant son travail de protestation à l'échelle locale. En 2007, Ekta Parishad organise différents camps pour définir avec les populations les demandes qui seront faites lors de la mobilisation mais aussi pour envisager les différents scénarios et former les participants à l'action non violente.



**Photo 3. la marche Janadesh (Chetawni Yatra).**

Le 2 octobre 2007, les différents groupes locaux d'Ekta Parishad se rassemblent à Gwalior (25 000 personnes) et débutent la marche Janadesh 2007 (350 km pendant un mois jusqu'à Delhi, photo 2) pour interpeller le Parlement et le Gouvernement central sur la situation des sans-terre et demander la poursuite de la réforme agraire lancée 60 ans plus tôt mais jamais aboutie.

Le 29 octobre 2007, face à la pression des marcheurs lors de leur arrivée à Delhi, le Gouvernement indien s'engage à créer des commissions d'enquête sur la question foncière en Inde et à légiférer pour résoudre rapidement les conflits fonciers et assurer une distribution foncière plus juste dans le pays.

## **Mobilisation à différents niveaux, des résultats contrastés**

### *Au niveau local*

Malgré toute la mobilisation de la société civile et des populations, l'entreprise Jindal Steel & power Ltd poursuit ses extractions minières et ses activités sidérurgiques. Les protestations n'ont permis ni l'arrêt des activités, ni même la restriction du périmètre d'exploitation.

En revanche, elles ont mis en avant l'absence de réaction des autorités étatiques face aux problèmes de la population, voire leur soutien clair aux activités industrielles et donc la collision des intérêts publics/privés.

Les recours juridiques au niveau étatique n'ont pas abouti : soit ils ont été déboutés, soit le processus est extrêmement lent. Les dysfonctionnements administratifs sont utilisés par la classe dirigeante pour constituer un frein à la reconnaissance des droits des peuples indigènes. Ces populations indigènes ayant, de surcroît, un pouvoir politique et économique nul, elles n'ont aucun moyen de faire valoir leurs droits face à une bureaucratie omnipotente et généralement orientée vers les intérêts de cette classe aisée.

### *Au niveau national*

La marche Janadesh 2007 avait pour but de réunir un maximum de personnes touchées par des problèmes d'accès à la terre ou des expulsions forcées pour qu'elles adressent d'une seule voix leurs demandes au Gouvernement central. Cette action a été réussie sur le court terme puisque face à la mobilisation de masse, le Gouvernement indien a été dans l'obligation d'accepter une négociation et de créer le Comité national des réformes agraires, en charge d'enquêter sur ces phénomènes d'accaparement des terres, et une Commission nationale des réformes agraires pour légiférer et faire appliquer les nouvelles lois. Ekta Parishad a donc temporairement amélioré la situation à l'échelle nationale, en créant des conditions juridiques propices à la relance de la redistribution foncière.

Le 1er janvier 2008, le Gouvernement indien a annoncé que le *Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers Act* (cf. partie II) serait enfin appliqué. Cet article reconnaît les droits d'accès et de gestion de la forêt aux peuples indigènes vivant traditionnellement dans ce milieu. Cependant, l'article n'a pas encore levé les doutes en ce qui concerne la réparation des injustices (évictions passées, privation de ressources naturelles...) commises envers ces peuples, la restriction des méthodes d'expulsion et les compensations pour les exactions passées. De même, des droits sont accordés aux tribus résidant encore aujourd'hui dans leurs forêts d'origine alors que beaucoup de ces tribus ont déjà été déplacées de force dans d'autres zones.

Le 24 janvier 2008, les membres d'Ekta Parishad ont travaillé avec le ministère du Développement rural pour aider la mise en place d'une campagne se concentrant sur quatre points : le plan national pour garantir des salaires minimums (*National Employment*

*Guarantee Scheme*) ; le droit à l'information ; le programme de santé et d'hygiène en zones rurales ; les groupes d'entraide communautaire.

Le 11 février 2008, la commission parlementaire et le ministère du Développement rural ont engagé un dialogue pour légiférer sur l'article concernant l'acquisition de terres et sur l'article concernant les relocalisations et réhabilitations des populations déplacées. Ekta Parishad a donc organisé un forum le 14 février à Delhi afin de discuter ces deux articles avec 25 organisations de la société civile indienne. De nombreuses suggestions d'amendements ont été rédigées et présentées au Gouvernement pour limiter les motifs de déplacement de population (en restreignant la définition de l'intérêt public), pour que les conditions de relocalisation et les compensations financières soient débattues avant tout déplacement et que les évictions soient conduites dans les meilleures dispositions possibles.

### *Retour au local*

Un long travail reste à faire mais la mobilisation des sans-terres (indigènes et non indigènes) pour leurs droits a gagné en puissance depuis Janadesh. Au niveau local, les membres d'Ekta Parishad ont repris leurs activités pour la défense des plus démunis et l'accès à la terre pour tous. Le collectif Raigarh Jila Bachao Sangharsh Morcha et le bureau local d'Ekta Parishad sont maintenant interdépendants : les membres du collectif participent aux actions d'Ekta Parishad et vice versa. Les deux structures, si elles étaient indépendantes au départ, se sont construites sur les mêmes luttes et se sont naturellement fondues l'une dans l'autre, à mesure que le mouvement gagnait de l'ampleur. Ceci a permis un renforcement mutuel puisque le collectif a pu avoir accès à une tribune nationale et le bureau local d'Ekta Parishad a gagné en participation et légitimité.

Au Chhattisgarh, pendant que l'État est en train de mettre en place les politiques de réforme agraire (et alors que d'autres ministères poursuivent l'industrialisation et l'extraction minière), les communautés continuent de se battre pour pouvoir affirmer leurs droits auprès de la police et engager des discussions sérieuses avec les autorités. Le Gouvernement étatique a distribué 100 000 titres à des villageois occupant les terres, qui avaient rempli un formulaire de demande foncière. Les membres d'Ekta Parishad ont donc aidé les villageois concernés à remplir ces formulaires et à lutter contre la corruption ambiante (pots-de-vins demandés pour pouvoir remplir le formulaire). Enfin, Ekta Parishad tente de régler les conflits entre zones agricoles et zones forestières (qui sont gérées par deux ministères différents) puisque selon la classification, les bénéficiaires ne sont pas les mêmes.

## Des avancées fragiles à consolider

En ce qui concerne le projet d'installation d'un site de prospection minière, l'entreprise Jindal Steel & Power Ltd a réussi à le mener à terme. Cependant, le processus ne s'arrête pas là puisque l'entreprise agrandit régulièrement son périmètre d'activités et crée de nouveaux sites de prospection puis d'exploitation minière. D'autres entreprises se sont aussi installées.

Dans les quatre années qui ont suivies la création de l'État du Chhattisgarh, ce sont 20 000 hectares environ qui ont été alloués à ce type de projet, pour installer les mines à ciel ouvert et l'ensemble des bâtiments industriels nécessaires à la transformation du minerai. 60 % de cette surface sont constitués de terres agricoles de bonne qualité.

Dans le district de Raigarh, le Centre for Science and Environment (CSE) a calculé que 67 % des terres agricoles et 30 % des forêts du district ont été affectées directement ou indirectement par le projet de Jindal. Dans le district de Kroba (autre zone de prospection minière

importante), l'Indian Institute of Remote Sensing estime que 78 % de surfaces forestières ont été affectées par les activités minières.

De plus, ces activités sont très consommatrices en eau et donc une partie des eaux courantes et des infrastructures d'irrigation ont été détournées pour approvisionner les sites d'exploitation. Par conséquent, les productions agricoles ont été sérieusement affectées et les rendements de cette région fortement dépendante de l'irrigation ont chuté. Ceci contribue à alimenter le phénomène d'exode des populations car les terres deviennent impropres à la culture, facilitant encore l'extension des périmètres d'exploitation. Le processus est donc auto-entretenu et ce, sans qu'il soit nécessaire de payer des compensations puisque les populations partent d'elles-mêmes.

La mobilisation de la société civile et des organisations paysannes n'est pas encore en mesure de contrer cette forme d'accaparement des terres et cette privatisation des ressources naturelles. Cependant, la mobilisation se poursuit et permet de cumuler les études de cas, ainsi que d'étoffer les rangs des militants.

Elle a quand même permis des avancées significatives au niveau national. La reconnaissance des agricultures paysannes et la nécessité économique et sociale de donner aux populations rurales accès à la terre ainsi qu'aux ressources nécessaires pour qu'elles vivent de leur agriculture est aujourd'hui une concession du Gouvernement central.

Malheureusement, l'application des nouvelles lois et réformes bute de nouveau sur la mauvaise volonté des gouvernements étatiques et des autorités locales, qui refusent de s'y soumettre ou qui ne proposent pas les ressources nécessaires pour que cette application soit effective. Mais avec l'augmentation de l'insatisfaction générale dans les campagnes, Ekta Parishad est en mesure d'organiser une nouvelle action de masse en 2012 avec 100 000 personnes, pour obliger le Gouvernement central à avoir la volonté et les moyens de faire appliquer les lois foncières qui existaient avant 2007 et celles qui ont été votées depuis.

## Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement)

Créée en 1994, Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement), la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale, regroupe plus de 130 ONG qui mènent des actions humanitaires d'urgence et d'aide au développement. Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer et de relations internationales, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail permettant aux ONG de mettre en synergie leurs positions et d'élaborer un travail conjoint de plaidoyer.

Ainsi, la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD, pilotée par le GRET, regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale.

L'objectif de la commission consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants et faciliter la concertation entre ses membres dans leur travail de plaidoyer auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux. Les membres de la commission s'accordent sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord au niveau européen, FAO, OMC, CNUCED), et y échangent des informations sur les enjeux internationaux en cours. La commission est mandatée par Coordination SUD pour formuler les positions que prend le collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

La commission est composée de deux collectifs :

- le CRID (Centre de recherche et d'information pour le développement) et le CFSI (Comité français pour la solidarité internationale) ;
- et des ONG suivantes :
  - 4D,
  - Artisans du Monde,
  - AVSF,
  - l'AITEC,
  - CARI,
  - CCFD-Terre Solidaire,
  - CFSI,
  - CIDR,
  - CRID,
  - Gret,
  - IRAM,
  - MFR,
  - Oxfam France,
  - Peuples Solidaires en association avec ActionAid,
  - Secours catholique,
  - Secours islamique.

Inter-réseaux Développement rural est membre observateur de la commission.

### > **Contact Commission Agriculture et Alimentation :**

**Bastien Laigle**, chargé de mission Coopérations internationales, Coordination SUD, tél. 01 44 72 80 12, [laigle@coordinationsud.org](mailto:laigle@coordinationsud.org)

**Damien Lagandré**, chef de file C2A et chargé de projet du pôle Politiques publiques et Régulations internationales, GRET, tél. 01 70 91 92 23, [lagandre@gret.org](mailto:lagandre@gret.org)

Ce rapport a été rédigé par :

