

INFO

BIRMANIE

L'accaparement des terres en Birmanie

Rapport de situation



L'accaparement des terres en Birmanie

La terre dans la loi birmanie

P 5

L'accaparement des terres : la collusion entre armée, pouvoirs publics et intérêts privés

P 8

L'ouverture du pays aux capitaux étrangers

P 11

Auteur: Marine Tagliaferri

Mai 2017



Info Birmanie
24, rue de l'Est
75020 Paris

Mail : infobirmanie@gmail.com

Introduction

Après cinquante ans de dictature militaire, la Birmanie a initié un processus d'ouverture démocratique dans les années 2000. Ce processus s'est accompagné de nombreuses réformes destinées à accélérer le développement économique du pays, notamment en attirant les capitaux étrangers. Cette politique a entraîné une forte augmentation de la valeur du sol, renforçant la compétition autour de l'accès à la terre, dans un pays particulièrement riche en ressources naturelles mais marqué par des décennies de conflit et où la réconciliation nationale reste encore un objectif à atteindre.

Depuis les années 90, de nombreux petits paysans ont été privés de leurs terres, au profit de l'armée ou d'entreprises privées, nationales ou internationales. L'organisation Global Witness estime ainsi qu'entre 1990 et 2013, plus de 5 millions d'acres de terrain ont été cédés à des investisseurs, le plus souvent sans l'accord de leurs propriétaires¹. Les conséquences de ces accaparements de terres sont particulièrement importantes dans un pays où 70% de la population tire ses moyens de subsistance de l'agriculture ou de l'exploitation des forêts et où la pauvreté est deux fois plus forte en milieu rural qu'en milieu urbain².

Ces conséquences ne se limitent pas à la sphère économique. En privant les petits producteurs de tout ou une partie de leurs revenus, ces confiscations remettent en cause leurs capacités à subvenir à leurs besoins ou à payer les frais de scolarité de leurs enfants. La perte de leurs terres contraint les paysans touchés à accepter des emplois souvent précaires et mal payés, entraînant une perte d'indépendance et de statut³. Ceux qui ne parviennent pas à trouver d'emplois sont parfois contraints de partir vers d'autres régions voire d'émigrer, notamment en Thaïlande. En plus de séparer des familles, ces déplacements de population placent ces personnes dans des situations de grande vulnérabilité. Dans un rapport, HRW souligne ainsi les violations de droits subis par les travailleurs birmans contraints de partir travailler en Thaïlande⁴. HRW et le TNI concluent que ces accaparements de terre entraînent, directement ou indirectement, la violation d'un nombre important de droits fondamentaux : droit à l'alimentation, droit au logement, droit à un niveau de vie suffisant, droit à l'éducation, et ne respectent pas les normes internationales en matière d'expulsions forcées. Le TNI souligne aussi la dimension symbolique et culturelle attachée à la terre. Une grande partie des terres confisquées se trouve dans des zones habitées par des minorités ethniques ayant recours à des pratiques agricoles comme le taungya qui implique la rotation des terres cultivées. Considérés comme « disponibles », ces espaces ont été particulièrement ciblés par les mouvements d'accaparement, remettant en cause les pratiques traditionnelles des ethnies touchées, leur héritage culturel et leur droit à gérer leurs terres comme

1 Global Witness, Gun, cronies and crops. How military, political and business cronies conspired to grab land in Myanmar, Mars 2015.

2 Human Rights Watch (HRW), "The Farmer becomes the Criminal". Land confiscation in Burma's Karen State, novembre 2016.

3 Transnational Institute (TNI), The meaning of land in Myanmar, novembre 2015.

4 Voir HRW, From the tiger to the crocodile. Abuse of migrant workers in Thailand, février 2010.

elles le souhaitent, portant ainsi atteinte à une dimension majeure du droit à l'auto-détermination. Surtout, plusieurs de ces ethnies sont toujours en conflit actif avec les forces armées gouvernementales. La perte de leurs terres et les déplacements forcés qu'elle entraîne contribuent à alimenter ces conflits et à renforcer le ressentiment à l'encontre du gouvernement birman. Le problème de la terre est ainsi un enjeu crucial du processus de paix.

Nous ferons rapidement un bilan du cadre législatif birman relatif à l'accès à la terre pour souligner le fait qu'il ne permet pas de protéger efficacement les petits paysans. Nous décrirons ensuite les modalités de l'accaparement des terres depuis les années 90. L'ouverture économique du pays commence à attirer les investisseurs étrangers. Nous présenterons pour finir les conséquences sur l'accès à la terre de l'arrivée de ces capitaux étrangers dans deux secteurs : l'agroalimentaire et les Zones Économiques Spéciales (ZES).



© Polyp, polyp.org.uk

La terre dans la loi birmane

Le cadre législatif birman relatif à la terre se caractérise avant tout par deux éléments fondamentaux: la constitution de 2008 établit que toutes les terres appartiennent à l'Etat qui a la possibilité de les confisquer « dans l'intérêt de la nation », et le droit coutumier relatif à l'exploitation du sol n'est pas reconnu. Le droit coutumier est un droit fondé sur des habitudes collectives et qui est reconnu par une communauté. C'est un droit essentiellement oral, qui s'appuie sur la tradition, par opposition au droit codifié dans des textes. Sa non-reconnaissance est particulièrement problématique dans un pays où près de la moitié des propriétaires terriens ne disposent pas d'un titre de propriété¹, leur droit d'exploiter leurs terres leur étant reconnu par leur communauté.

Ce cadre légal se caractérise aussi par un foisonnement de lois. Nous ne présenterons ici que les plus significatives.

La confiscation de terres par l'Etat est encadrée par la loi de 1894 (Land Acquisition Act). Elle précise les conditions que le gouvernement doit mettre en œuvre lorsqu'il prend la décision d'acquérir des terres, notamment en matière d'information des personnes touchées et de compensation². HRW souligne que ces dispositions ont été rarement respectées dans les cas de confiscation étudiés par son équipe dans l'Etat Karen. Les paysans spoliés n'ont pas été avertis en avance de la confiscation de leurs terres. Ils n'ont pas été consultés au moment de la prise de décision ou ont fait l'objet de menaces ou d'intimidation. La plupart des confiscations n'ont pas donné lieu à des compensations, ou lorsque c'était le cas, celles-ci étaient largement insuffisantes. Des constats similaires ont été dressés dans d'autres ré-

gions par plusieurs organisations de la société civile.

Jusqu'en 2012, les reçus pour les taxes payées sur leurs terres étaient les seuls documents que les paysans pouvaient obtenir pour justifier leur droit de propriété³. Ces reçus n'étaient pourtant pas reconnus légalement comme équivalant à des titres de propriété. Du fait de ce manque de documents et de la non reconnaissance du droit coutumier de la gestion du sol, il était donc difficile pour les paysans de contester la confiscation de leurs terres. L'adoption de la Farmland Law en 2012 devait permettre aux paysans d'obtenir des documents établissant officiellement leurs droits sur leurs terres (Certificat d'usage de la terre, - LUCs pour Land Use Certificates). Ce faisant, cette loi réintroduit le concept de propriété privée du sol, faisant de la terre un bien marchand qui peut être vendu ou échangé. De nombreux paysans rencontrent cependant d'importantes difficultés pour obtenir ces LUCs voire ne parviennent pas à les obtenir du tout, du fait notamment de difficultés pour accéder aux bureaux d'enregistrement, du manque de personnels de ces derniers et de ce qui est perçu par les paysans comme des réticences à répondre à leurs requêtes⁴. Les LUCs sont émis par le Département d'enregistrement des terres, aussi chargé d'attribuer des terres aux projets d'entreprises privées. Un tel double mandat peut donner lieu à des conflits d'intérêts⁵. De plus, les LUCs ne peuvent être obtenus que pour les terres agricoles cultivées, et non pour les espaces laissés en jachère dans le cadre de la pratique de la taungya. La Farmland Law crée aussi les Farmlands Management Bodies (FMB), char-

1 Info Birmanie, Rapport de mission, 15-30 octobre 2016, 2016.

2 HRW, op.cit.

3 Idem.

4 HRW, op.cit.

5 Idem

gés notamment de régler les litiges autour de l'accès à la terre mais jugés inefficaces par HRW. Dans une étude menée sur le terrain⁶, le réseau d'associations Land in Our Hand (LIOH) démontre cependant que la possession de titres de propriété ne permet pas de protéger les paysans contre les risques de confiscation. Selon cette étude, près de la moitié des personnes interrogées après avoir perdu leurs terres ont indiqué posséder des documents (titres de propriété ou reçus fiscaux) attestant de leur droit de propriété. HRW a fait le même constat lors de sa mission sur le terrain dans l'Etat Karen.

En parallèle de la Farmland Law, le gouvernement birman a adopté en 2012 la Vacant, Fallow and Virgin Law (VFVL). La VFVL s'applique à toutes les terres considérées comme abandonnées qui peuvent désormais être attribuées à tout investisseur intéressé. De nombreuses terres utilisées dans le cadre de la taungya tombent sous le coup de cette loi, remettant en cause les pratiques traditionnelles des minorités ethniques.



Etat Karen, © Patrick Brown - rapport HRW

Ces deux lois donnent la possibilité aux personnes affectées de contester la confiscation de leurs terres. Elles disposent notamment que les communautés concernées doivent être informées en amont de la vente. Comme pour la loi de 1894, HRW a cependant constaté que dans les faits les personnes concernées n'étaient informées de la confiscation de leur terre qu'au moment où des militaires ou des acteurs privés venaient la réclamer. Ces lois évoquent aussi un mécanisme de compensation mais elles n'obligent pas le gouvernement birman à prévoir des plans de réinstallation pour les personnes expulsées⁷. Ces deux lois visent ainsi à promouvoir l'agriculture à grande échelle, au détriment des petits producteurs.

Reconnaissant que les conflits autour de la terre devenaient un enjeu de plus en plus pressant, le gouvernement birman a mis en place, toujours en 2012, une Commission d'investigation sur l'acquisition des terres, chargée de traiter les requêtes des personnes dont la terre a été confisquée. Néanmoins, la portée de son action est fortement remise en cause par l'étroitesse de ses compétences. La commission ne peut que formuler des recommandations, elle n'a pas le pouvoir de prendre des décisions sur les cas qui lui sont soumis⁸. Le fait que certains des membres de cette Commission soient aussi membres du département chargé de l'allocation des terres aux investisseurs privés pose par ailleurs des questions sur leur neutralité⁹.

Face à ces situations, les paysans sont le plus souvent démunis. S'il existe bien des mécanismes de recours devant leur permettre de contester la confiscation de leurs terres, HRW dénonce leur manque de transparence. Il leur est particulièrement difficile de défendre leur situation en justice, même quand ils disposent de documents pour appuyer leur position. Les procédures judiciaires sont longues, coûteuses, et impliquent de se rendre régulièrement au tribunal, ce qui est difficile pour ceux vivant dans des régions isolées. Les paysans qui persistent à rester sur leurs terres sont parfois poursuivis devant la justice pour violation ou occupation de propriété privée.

En janvier 2016, le gouvernement a cependant adopté une nouvelle loi, la National Land Use Policy (NLUP), reconnaissant les pratiques agricoles traditionnelles des minorités ethniques. Adoptée après plusieurs consultations publiques, cette loi doit poser les jalons nécessaires au règlement des conflits provoqués par les accapa-

6 Land in Our Hands Network, *Destroying People's Lives: the impact of land grabbing on communities in Myanmar*, décembre 2015.

7 Global Witness, op.cit.

8 Idem.

9 Info Birmanie, op.cit.

rements de terre et permettre la reconnaissance des droits de propriété de ceux exploitant la terre, y compris des minorités ethniques¹⁰. Elle doit servir de base à une refonte des différentes lois relatives à la terre. Néanmoins, dans un récent rapport, l'International Commission of Jurists (ICJ) souligne que la mise en œuvre de cette loi était un engagement du gouvernement précédent et que les objectifs du gouvernement actuel sur ce sujet restent imprécis. Dans son état actuel, la NLUP n'est pas contraignante, ce qui remet en cause son efficacité.



© Pascaline Aumond

10 HRW, op.cit.

L'accaparement des terres: la collusion entre armée, pouvoirs publics et intérêts privés

Un grand mouvement d'accaparement des terres a commencé au début des années 90. Il se caractérise par une importante collusion entre l'armée birmane, des intérêts privés – en particulier les cronies, des hommes d'affaires proches du milieu militaire - et l'administration. L'armée a confisqué de larges portions de terres au profit d'entreprises privées proches de l'ancienne junte militaire ou pour son propre usage, que ce soit la construction de bases militaires ou, dans certaines régions, pour permettre à ses soldats d'exploiter les terres confisquées afin d'en tirer un revenu, à défaut de les rémunérer¹. L'importance de la corruption dans le pays a aussi contribué à alimenter ce mouvement, en particulier dans les régions isolées, difficiles d'accès, où l'armée disposait d'un fort contrôle et où son accord était requis pour obtenir un terrain. La peur suscitée par l'armée dans des zones marquées par des décennies de conflit a aussi facilité ces accaparements, les communautés touchées ayant longtemps hésité à s'y opposer, de peur de subir des représailles². En plus des accaparements opérés par l'armée ou par des acteurs privés, le développement de grands projets présentés comme relevant de l'intérêt public, notamment les barrages sur la rivière Salween, a aussi entraîné la confiscation de larges espaces, sans que les populations concernées n'aient été consultées ou indemnisées.

Désireux de relancer l'économie stagnante du pays, les militaires, alors au pouvoir, ont initié un programme de privatisation de l'économie au début des années 90. Ce programme devait s'accompagner d'une démocratisation de la vie politique. Dès le début des

années 2000, le pouvoir militaire en place avait entériné le fait qu'il lui faudrait bientôt abandonner son contrôle du pouvoir politique. Il a donc cherché à s'assurer qu'il garderait la mainmise sur les ressources économiques du pays³. Des hommes d'affaires proches du pouvoir militaire ont obtenu le contrôle de nombreuses entreprises auparavant publiques. Global Witness constate ainsi que la plupart des cas de confiscation qui ont été rapportés à son équipe se sont produits aux alentours de 2006, alors que le programme de privatisation connaissait une nette accélération. Pour l'organisation, ces confiscations s'inscrivent très clairement dans une stratégie de l'armée visant à s'assurer qu'au moment où elle quitterait le pouvoir, la maîtrise de l'économie resterait entre les mains de ses dirigeants et de leurs cercles de relations. L'étude menée par Global Witness sur le terrain illustre ainsi la convergence d'intérêts entre l'armée, certains décideurs politiques et des entreprises privées, ayant été à l'origine des confiscations de terre qui ont été rapportées à son équipe. Si Global Witness a limité son enquête à l'Etat Shan, des conclusions identiques ont été dressées par de nombreuses organisations pour d'autres zones du pays.

Global Witness prend l'exemple de confiscations de terres réalisées au profit de l'entreprise privée de caoutchouc Sein Wut Hmon, dont le dirigeant est un proche de hauts gradés militaires. Ces confiscations ont été menées par des régiments (notamment la division 68 d'infanterie légère) recevant des instructions du commandement militaire régional du Nord Est. Des membres de l'administration locale ont accompagné les militaires dans leurs entreprises

1 Global Witness, op.cit.

2 Idem.

3 Idem



L'armée birmane, © 2010 Reuters - Global Witness

de confiscation ou leur ont fourni des documents permettant de légaliser a posteriori ces confiscations. L'entreprise Sein Wut Hmon a aussi mené directement ses propres confiscations. Dans la lignée de ce qui a été dit plus haut, ces confiscations ont largement ciblé des terres utilisées pour la taungya et jugées improductives par les militaires. Les paysans n'ont pas été avertis en avance de la confiscation de leurs terres et n'ont pas été en mesure de la contester, y compris lorsqu'ils étaient en mesure de produire des documents, notamment des reçus fiscaux, pour démontrer leur droit de propriété. Ils n'ont pas non plus été en mesure d'obtenir des compensations pour les terrains perdus (ou alors ces compensations étaient largement insuffisantes)⁴.

Des constatations similaires ont été faites par l'équipe d'HRW dans l'Etat Karen. En plus des terres confisquées par l'armée pour être cédées à des entreprises privées, HRW évoque aussi les conséquences de sept projets de barrages devant être construits sur la rivière Salween. Leur mise en œuvre a entraîné la perte de vastes terrains pour les villages touchés, sans qu'ils aient été informés au préalable de l'impact qu'auraient ces projets sur leurs terres. HRW cite notamment l'exemple du projet de barrage Ye Bo ayant entraîné l'inondation de 3 000 acres de terrain sans que les villageois touchés n'aient été consultés ou que des plans de réinstallation aient été prévus pour les familles forcées de quitter leur lieu de vie, et qui perdent de fait leurs moyens de subsistance.

De très nombreux autres exemples pourraient être cités ici pour souligner à la fois l'ampleur de ces confiscations, la collaboration entre l'armée et les entreprises privées, ainsi que le procédé même de la confiscation : pas d'information préalable des villageois concernés, consultation des communautés inexistante ou limitée, tout comme les compensations ou les plans de réinstallation. Ces confiscations sont contraires non seulement aux normes internationales en matière d'expulsion forcée, mais aussi aux lois birmanes, notamment celles de 1894 et 2012⁵, comme souligné plus haut.

En plus de priver les paysans touchés de leurs moyens de subsistance, ces confiscations ne permettent pas aux populations locales de trouver des sources alternatives de revenus. Global Witness souligne ainsi que la main d'œuvre locale n'est que peu employée sur les plantations de caoutchouc développées sur les terres confisquées dans l'Etat Shan. Ces dernières font plutôt appel à de la main d'œuvre venant d'autres régions voire immi-

4 Idem.

5 Idem.

grée⁶. Quand bien même les villageois dépossédés de leurs terres trouvent du travail aux alentours, cela représente pour eux une perte de revenus et d'indépendance par rapport à leur situation précédente, d'autant que les emplois disponibles impliquent souvent de faibles rémunérations et de mauvaises conditions de travail⁷. Certaines personnes ont pu continuer à exploiter leurs terres après leur confiscation en échange d'un loyer, devenant ainsi locataires de la terre dont elles étaient jusqu'alors propriétaires⁸.

Durement touchés par ces accaparements, les petits paysans ont voté en masse pour la LND en novembre 2015, espérant que le nouveau gouvernement saurait y mettre un terme. Une fois élu, le parti s'est engagé à régler rapidement les nombreux litiges autour de la terre. La tâche s'annonce néanmoins particulièrement difficile au vu du nombre important de cas et la persistance d'une forte présence de l'armée au sein du gouvernement et de l'administration. Quelques terrains auraient déjà été rendus à leurs premiers propriétaires⁹ mais le manque de transparence de ce processus le rend difficile à évaluer¹⁰.

Surtout, il semblerait que de nouveaux cronies, proches du nouveau gouvernement, cherchent à exploiter cette proximité politique à leur profit, évidemment au détriment des petits propriétaires. De même, la volonté du gouvernement d'attirer un nombre croissant d'investisseurs étrangers et d'encourager le développement de grands projets, comme les Zones Economiques Spéciales, risque de favoriser de nouvelles confiscations ou d'empêcher le retour de terres déjà confisquées à leurs premiers propriétaires.

6 Global Witness, op.cit.

7 LIOH, op.cit.et TNI, op.cit.

8 LIOH, op.cit.

9 Voir notamment Belford Aubrey, Zaw Hnin Yadana et Slodkowski Antoni, "Suu Kyi tackles military land grabs in test of new Myanmar government", Reuters, 3 août 2016.

10 Global Witness, op.cit.

L'ouverture du pays aux capitaux étrangers

En plus de favoriser les investissements privés nationaux, la junte militaire puis le gouvernement actuel ont cherché à attirer les capitaux étrangers. Leur arrivée dans le pays a d'abord été très lente, freinée par les sanctions économiques imposées à la Birmanie par l'Union Européenne et les Etats-Unis. La levée de ces sanctions ainsi qu'une évolution de la législation nationale encadrant les investissements étrangers ont entraîné leur augmentation progressive. Ils ont atteint 8 milliards de dollars en 2014-2015 soit deux fois plus qu'en 2013 (HRW). L'absence de cadre législatif suffisant pour encadrer l'arrivée de ces capitaux fait cependant redouter d'importantes conséquences sur l'environnement et le respect des droits humains, particulièrement en matière de confiscation des terres. L'armée, certains fonctionnaires et le haut niveau de corruption jouent ici aussi un rôle important dans la confiscation de terres au profit d'entreprises internationales.

Cette ouverture aux investissements étrangers et son impact sur les questions liées à la terre peut être illustrée en particulier par deux secteurs clés de l'économie, les Zones Economiques Spéciales (ZES) et la promotion des exploitations agricoles à grande échelle.



Les ZES

« Une ZES est une zone géographique spécifique qui possède un cadre légal spécifique, permettant d'offrir certains avantages aux entreprises : incitations fiscales, droits de douane avantageux, procédures de douane simplifiées et réglementations limitées¹ ».

Leur création a été initiée sous la junte militaire. Une loi sur les ZES – qui crée des Comités de gestion des ZES – a été promulguée en 2014, suivie de ses règles d'application en 2015. Ces mesures remplacent les instruments légaux existants. Ces normes ne permettent cependant pas d'établir clairement une chaîne de responsabilité et ne contiennent pas de référence aux droits humains². Il est donc difficile pour une personne affectée par une ZES de contester les décisions prises, faute de savoir à qui s'adresser. A l'heure actuelle, trois ZES sont en projet : Thilawa, Kyaukpyu et Dawei. D'autres projets seraient étudiés à Hpa An³ et à proximité de Yangon⁴. Aujourd'hui, seul le site de Thilawa est en activité avec la première phase du projet réalisée, les autres étant encore au stade de projets.

L'acquisition de terres pour l'établissement de ces ZES a été confiée au Ministère de l'Intérieur et est censée s'appuyer essentiellement sur les lois de 1894 et de 2012, déjà citées. Si ces dernières évoquent la compensation des personnes dépossédées de leurs terres, les règlements de 2014 et 2015 relatifs aux ZES ne prévoient pas de procédures pour réinstaller les personnes déplacées. Dans chacune des trois ZES citées, les Comités de gestion ont assuré la coordination de l'acquisition des terrains nécessaires – dépassant le cadre de leur mandat - et des plans de réinstallation des personnes déplacées, parfois en violation des normes internationales en la matière⁵. L'article 80 de la loi de 2014 indique qu'il revient aux entreprises obtenant une concession au sein d'une ZES de gérer les coûts liés à la réinstallation des personnes déplacées

et de s'assurer que ce déplacement n'entraîne pas une baisse de leur niveau de vie. Les modalités de mise en œuvre de ces obligations restent cependant floues⁶. De plus, chaque Comité de gestion doit mettre en place un organe composé de représentants de chaque ministère pertinent pour les investisseurs, afin de regrouper tous leurs interlocuteurs dans une même structure. Ces OSSC (One Stop Service Centre) ont la capacité de délivrer des permis et des autorisations sans recueillir l'approbation des ministères concernés, ce qui peut favoriser des atteintes aux lois nationales⁷. Cela peut aussi être problématique dans un pays où le niveau de corruption reste très élevé.

Dans le cas de la ZES de Thilawa, la confiscation des terres concernées a été opérée entre 1996 et 1997 par l'armée, contre une compensation de 20 dollars. Le projet n'étant pas mis en œuvre faute de financements, les paysans sont revenus sur leurs terres. Lorsque le projet a repris en 2013, les paysans ont été expulsés et deux villages ont été relocalisés dans des conditions déplorables⁸, les plans de réinstallation ayant été établis pendant et après les expulsions⁹.

La ZES de Kyaukpyu est un énorme projet, particulièrement attendu, notamment par les investisseurs chinois. Elle comportera à terme un port en eau profonde qui favorisera grandement les échanges maritimes de la Chine avec le reste du monde en lui donnant un accès à l'océan Indien. Ce port ouvrira de nouvelles voies maritimes entre la Chine, l'Inde et le Bangladesh, alors que le gouvernement chinois cherche à renforcer les échanges économiques avec ses deux voisins¹⁰. L'inauguration d'un pipeline construit dans cette ZES pour acheminer le pétrole extrait sur la côte birmane jusque dans la province chinoise du Yunnan est par ailleurs prévue pour mai 2017¹¹. Le développement de ce projet représente donc une opportunité de taille pour la Chine.

Kyaukpyu se trouve cependant dans l'Etat d'Ara-

6 Idem.

7 Idem.

8 Info Birmanie

9 ICJ, op.cit.

10 Boot William, "Kyaukphyu SEZ 'Key' to China Business Corridor, But Doubts Remain", The Irrawaddy, 19 septembre 2014.

11 Mizzima, « China's trans-Myanmar pipeline to start pumping oil in May », Burma News International, 10 avril 2017.

1 Info Birmanie, op.cit, p. 23.

2 Info Birmanie, op.cit.

3 Idem

4 ICJ, op.cit.

5 Idem.



Habitation sur un terrain d'environ 7,5 mètres de long, proposée aux habitants des villages délocalisés par la ZES de Thilawa. Les villageois qui ont opté pour cette habitation n'ont jamais eu de titres de propriété. © Info Birmanie

kan, marqué par des tensions entre différentes ethnies, tensions que les confiscations de terre contribuent à renforcer. Par ailleurs, des économistes ont émis des doutes quant à la pertinence du projet et le prétendu impact positif qu'il pourrait avoir sur la situation économique de la région. Plusieurs enquêtes sur le terrain ont démontré que les communautés concernées n'avaient que peu d'information sur l'avancée du projet. Près de 20 000 personnes sont menacées d'expulsion du fait de ce projet¹².

Une première série d'expulsions a déjà eu lieu en 2014, sans respecter les normes établies tant par les lois birmanes que par les textes internationaux en la matière, du fait notamment de l'absence d'information préalable des villages affectés et de la faiblesse des indemnités versées (3600 dollars/acres, versés en partie par des organes du gouvernement et en partie par une entreprise privée). Des terres de remplacement ont été promises aux familles déplacées mais elles ne les ont toujours pas obtenues. Début 2016 de nouvelles confiscations auraient été prévues, sans que les populations concernées soient correctement informées et consultées. Des représentants du gouvernement auraient annoncé que la possession d'un titre de propriété serait un pré-requis à toute indemnisation pour les futures confiscations or près de la moitié des paysans de la région ne possèdent pas de tels documents¹³. Les autorités envisageraient d'acquérir des terres voisines de la ZES pour y réinstaller les familles déplacées. Or, si ces terres sont considérées comme « disponibles », elles sont en réalité utilisées par d'autres communautés dans le cadre de pratiques agricoles traditionnelles de type taungya.

À noter qu'en 2013 la construction du pipeline avait déjà entraîné de nombreuses confiscations de terres. Les paysans touchés n'ont toujours pas reçu de compensations. Cette situation alimente une certaine méfiance quant à la capacité des autorités à faire face correctement aux prochaines expulsions.

La mise en place de ces ZES se caractérise donc par un manque d'information des communautés touchées,

12 ICJ, op.cit.

13 Idem.

l'absence de consultation de ces communautés, la faiblesse voire l'inexistence des compensations et des programmes de réinstallation. Par ailleurs, la complexité du réseau d'acteurs et de normes organisant la gestion des ZES rend très difficile pour les paysans touchés de contester la confiscation de leurs terres. Comme conclue l'ICJ à la fin de son rapport, il est donc crucial que le gouvernement birman établisse un moratoire sur toute future acquisition de terres dans le cadre de ces ZES tant que les conflits autour des terres concernées n'auront pas été réglés et qu'un cadre législatif véritablement protecteur pour les communautés touchées n'aura pas été mis en place.

Les investissements étrangers dans l'agriculture¹⁴

Comme le rappelle OXFAM, si les investissements étrangers dans l'agriculture birmane sont encore limités pour le moment (moins de 1% des investissements étrangers en 2016), ils pourraient à terme avoir un grand impact sur la population birmane dont 70% tirent ses ressources de l'exploitation de terres agricoles ou forestières. L'agriculture représente près d'un quart du PIB de la Birmanie, l'essentiel de la production étant assuré par des petits producteurs. Le gouvernement birman a mis en avant sa volonté de moderniser l'agriculture du pays via la promotion de grandes exploitations agricoles. Or ces dernières tendent à renforcer les inégalités de revenus et ne permettent pas de réduire la pauvreté. Surtout, elles peuvent renforcer le mouvement de confiscation de terres.

Il est difficile d'évaluer précisément le montant des investissements étrangers dans le pays du fait d'un manque de transparence des données disponibles. Si la majorité des investissements étrangers passe par les canaux officiels, de nombreux investissements se font hors de ces circuits, à travers des partenaires locaux, ce qui favorise la corruption. Ce manque de transparence, notamment parce qu'il rend difficile l'identification des auteurs des investissements, peut affaiblir la capacité des communautés affectées par ces grands projets à défendre leurs droits, faute de mécanismes

clairs leur permettant d'exprimer leurs revendications.

Les principaux investisseurs étrangers dans l'agriculture birmane sont aujourd'hui la Chine et la Thaïlande. Ces investissements concernent pour l'essentiel la production de caoutchouc et d'huile de palme ainsi que, dans une moindre mesure, de maïs, de canne à sucre et de biocarburants. Les cultures sont produites soit sur des concessions de terres accordées par le gouvernement, soit sur des terres achetées ou louées à des petits producteurs.

Depuis le début des années 90, les différents gouvernements birmans ont accordé de larges terrains à des entreprises pour qu'elles y développent des exploitations agricoles de grande ampleur. L'octroi de ces concessions s'est accéléré depuis l'adoption du 30-year Master Plan for the Agriculture Sector en 2000 qui vise à convertir 10 millions d'acres de terres considérées comme « abandonnées » en exploitations agricoles, sur la base notamment de la Farmland Law et de la VFVL déjà évoquées. Une fois encore, ce sont les terres utilisées par des communautés ethniques dans le cadre de pratiques agricoles traditionnelles qui sont particulièrement visées. Ces pratiques risquent de renforcer les conflits autour de la terre. Si, comme le souligne Oxfam, la plupart de ces conflits sont antérieurs à l'arrivée massive d'investissements étrangers - les terres concernées ayant été confisquées des années auparavant - le développement de projets sur ces espaces va rendre plus difficile le règlement des différends. Il est donc de la responsabilité de ces acteurs privés de s'assurer que les terres mises à leur disposition n'aient pas été confisquées. Oxfam appelle ainsi les investisseurs à faire preuve de « diligence raisonnable », d'autant que le fait de développer des projets sur des terres confisquées est source de risques pour les investisseurs. Les communautés affectées peuvent en effet s'opposer au développement de ces projets, freinant leur mise en œuvre voire y mettant un terme, entraînant des dépenses supplémentaires voire des pertes de capitaux pour les investisseurs. Oxfam souligne par ailleurs que moins d'un quart des terres ainsi concédées à des acteurs privés ont été converties en exploitations agricoles. De nombreuses entreprises ont en réalité cherché à obtenir ces terres pour y exploiter les ressources naturelles présentes (bois ou minerais), voire pour les louer à des paysans locaux. Global Witness avait fait le même constat dans l'Etat Shan où de nombreuses terres ont été confisquées, avec l'aide des

militaires, au profit d'entreprises privées, nationales ou chinoises, officiellement pour produire du caoutchouc.

Comme dans le cas des ZES, il apparaît donc fondamental que le gouvernement birman renforce son cadre légal avant d'encourager tout nouvel investissement. La mise en œuvre de la NLUP représenterait une première étape importante. Les gouvernements des pays dont sont issus les principaux investisseurs et les acteurs privés s'implantant en Birmanie doivent aussi prendre leurs responsabilités. Le devoir de protéger les individus contre les abus des entreprises s'impose en effet aux premiers, même hors de leurs frontières. Les acteurs privés doivent quant à eux s'assurer que leurs activités respectent les standards internationaux et n'aient pas de conséquences négatives sur les populations locales et l'environnement¹⁵.

15 OXFAM, op.cit.



Caoutchouc - © Info Birmanie

14 Cette section s'appuie pour l'essentiel sur un rapport publié par Oxfam sur le sujet : Oxfam, Whose crops, at what price? Agricultural investment in Myanmar, février 2017.



Environs de la ZES de Thilawa - © Info Birmanie

Conclusion

Par son ampleur et ses conséquences sur les personnes affectées, l'accaparement des terres est un problème majeur en Birmanie. Parce qu'il attise les conflits et représente dans certaines régions une atteinte directe aux pratiques traditionnelles des minorités ethniques, il est fondamental que ce problème soit correctement traité par les autorités pour que le processus de paix aboutisse. Le développement économique du pays ne doit pas se faire au détriment d'une part importante de la population, d'autant qu'il est peu probable que les grands projets, industriels ou agricoles, encouragés par le gouvernement birman favorisent réellement le développement des régions où ils seront implantés. Plusieurs organisations soulignent ainsi que ce type de projets tend plutôt à renforcer les inégalités et concentre les retombées positives entre les mains d'une minorité. Finalement, la valorisation de ce type de projets correspond surtout à la promotion d'une certaine vision du développement, présentée comme la plus efficace, sans que les pratiques ou les avis des communautés impactées soient pris en compte .

Face à ces confiscations, de plus en plus de paysans se mobilisent pour faire entendre leurs voix. Ces mobilisations prennent des formes variées : manifestations, création de réseaux d'associations locales (à l'image du LIOH), actes de résistance sur le terrain face aux confiscations, actions en justice. Ceux qui résistent font cependant de plus en plus face à des représailles. HRW rapporte ainsi que des militaires ont eu recours à des menaces pour dissuader les paysans s'opposant à des confiscations, voire ont arrêté ceux qui les contestaient. Par exemple, en 2015, des policiers ont mis le feu à plus de 100 maisons du vil-

lage de New Ahtet Kawyin après que des habitants aient réclamé les terres qui leur avaient été confisquées . De nombreux paysans manifestant après avoir perdu leurs terres ont été arrêtés par la police au motif qu'ils n'auraient pas respectés les dispositions relatives aux droits de manifestation et d'assemblée pacifiques. D'après des organisations de la société civile rencontrées par l'équipe d'HRW, la liberté d'expression et le droit de manifester ont subi d'importantes restrictions ces dernières années. De plus en plus de prisonniers politiques ont été emprisonnés pour avoir mené des activités en lien avec la question de l'accès à la terre¹⁶.

Il est donc crucial que le gouvernement actuel mette tout en œuvre pour à la fois empêcher de nouvelles confiscations, régler les conflits existants, et mettre fin à la criminalisation des personnes qui contestent ces confiscations.

¹⁶ Selon l'Assistance Association for Political Prisoners – Burma, au mois de janvier 2017, 42 personnes ont été accusés dont 36 paysans en raison de leurs activités en lien avec des accaparements de terres.

Bibliographie

Rapports

- Global Witness, Gun, cronies and crops. How military, political and business cronies conspired to grab land in Myanmar, Mars 2015.
- Human Rights Watch, “The Farmer becomes the Criminal”. Land confiscation in Burma’s Karen State, novembre 2016.
- Info Birmanie, Rapport de mission, 15-30 octobre 2016, 2016.
- International commission of jurists, Special Economic Zones in Myanmar and the States duty to protect human rights, février 2017.
- Land in Our Hands Network, Destroying People’s Lives: the impact of land grabbing on communities in Myanmar, décembre 2015.
- Oxfam, Whose crops, at what price? Agricultural investment in Myanmar, février 2017.
- Transnational Institute, The meaning of land in Myanmar, novembre 2015.

Articles de presse

- Belford Aubrey, Zaw Hnin Yadana et Slodkowski Antoni, “Suu Kyi tackles military land grabs in test of new Myanmar government”, Reuters, 3 août 2016. Disponible à l’adresse suivante: <http://www.reuters.com/article/us-myanmar-military-land-insight-idUSKCN10E0JU>. Consulté le 7 avril 2017.
- Boot William, “Kyaukphyu SEZ ‘Key’ to China Business Corridor, But Doubts Remain”, The Irrawaddy, 19 septembre 2014. Disponible à l’adresse suivante: <https://www.irrawaddy.com/business/kyaukphyu-sez-key-china-business-corridor-doubts-remain.html>. Consulté le 14 avril 2017.
- Mizzima, « China’s trans-Myanmar pipeline to start pumping oil in May”, Burma News International, 10 avril 2017. Disponible à l’adresse suivante : <http://www.bnionline.net/news/mizzima/item/2936-china-s-trans-myanmar-pipeline-to-start-pumping-oil-in-may.html>. Consulté le 14 avril 2017