

## TERRE ET PAIX AU MYANMAR : LES DEUX CÔTÉS D'UNE MÊME MÉDAILLE

Jennifer Franco et Khu Khu Ju <sup>1</sup>

Le Myanmar se trouve à la croisée des chemins de son histoire, à un moment où l'optimisme motivé par un « tournant décisif » s'avérant « plus prometteur que jamais dans l'histoire récente [du pays] » rencontre l'appréhension suscitée par ce qui pourrait advenir si la « multitude de crises sociales qui s'abattent depuis longtemps sur notre pays » était passée sous silence<sup>2</sup>.

1 Jennifer Franco est chercheuse au Transnational Institute (TNI), un institut international de recherche et de plaidoyer œuvrant à la construction d'un monde juste, démocratique et durable. Basé à Amsterdam (Pays-Bas), TNI assure un lien unique entre les mouvements sociaux, les universitaires engagés et les responsables de l'élaboration des politiques. Pour en savoir plus, voir : [www.tni.org](http://www.tni.org) (en anglais et en espagnol). Khu Khu Ju est chargée de programme et chercheuse au sein du mouvement de défense des droits fonciers *Land in Our Hands* (LIOH), situé à Yangon (Myanmar). Fondé début 2014, le réseau LIOH regroupe des petits producteurs, des organisations d'agriculteurs locaux, ainsi que des mouvements associatifs solidaires et des OSC alliées ; il est composé de plus de soixante groupes provenant de l'ensemble des États et régions du pays. Merci à Hannah Twomey (Institut international d'études sociales, IIES) pour son aide à la rédaction du présent article, ainsi qu'à Mrinalini Rai (Global Forest Coalition) et Biraj Patnaik (Bureau des Commissaires de la Cour Suprême de l'Inde) pour leur soutien lors de sa révision. Cet article a initialement été rédigé en langue anglaise.

2 TNI, *The Generation to Enjoy Peace? A commentary by LahPai Seng Raw*, 17 mars 2016, Amsterdam : Transnational Institute. [www.tni.org/en/article/the-generation-to-enjoy-peace](http://www.tni.org/en/article/the-generation-to-enjoy-peace) (en anglais)

3 CSA, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome : FAO, 2012. [www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf](http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf). Pour en savoir plus sur les Directives volontaires sur le foncier, voir l'article « Vers un bilan de la mise en œuvre des Directives sur le foncier, un outil de lutte pour les mouvements sociaux » de la présente édition de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*.

4 En réponse aux nombreuses menaces pesant sur les multiples relations qu'entretient la population rurale avec la terre, agriculteurs et militants revendiquent le droit humain à la terre, tandis que la résistance au modèle de développement dominant s'exprime sous différentes formes. Franco, Jennifer et al., *The Meaning of Land in Myanmar—A primer*, Amsterdam : Transnational Institute, 2016. [www.tni.org/en/publication/the-meaning-of-land-in-myanmar](http://www.tni.org/en/publication/the-meaning-of-land-in-myanmar) (en anglais)

Après plus de soixante ans de guerre civile et de « crises sociales », les chiffres de l'accaparement des terres atteignent des niveaux élevés. La nouvelle législation vise à retirer les terres des mains des femmes et des hommes travaillant dans les zones rurales pour les placer entre celles des « agriculteurs modernes » et des grands acteurs économiques nationaux et étrangers.

Le présent article donne un aperçu général du problème foncier et décrit comment les acteurs sociaux utilisent les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (ci-après les Directives sur le foncier ou les Directives)<sup>3</sup> dans leur quête de terre, de justice, de paix et de démocratie<sup>4</sup>.

### LE CONTEXTE BIRMAN : POPULATION, CONFLIT ET CONFISCATION DES TERRES

Environ 70 % des cinquante millions de personnes que compte le pays vivent et travaillent au sein du tissu économique, social et culturel très varié qui compose ses zones rurales. Caractérisées par une diversité extrême, les communautés ethniques minoritaires du Myanmar représentent 30 à 40 % de la population totale, tandis que les États ethniques occupent 57 % de la superficie totale du pays<sup>5</sup>. Ils abritent des groupes ethniques souvent persécutés, vivant dans la misère, parmi lesquels beaucoup de femmes et d'hommes pratiquant l'agriculture de subsistance d'altitude. Le gouvernement central exploite systématiquement les ressources naturelles de ces régions paupérisées et déchirées par la guerre, sans en faire profiter les populations locales. Les injustices économiques exacerbent une guerre civile persistante<sup>6</sup>. Les rangs d'individus vulnérables, marginalisés et en situation de pauvreté, sans aucune terre ou presque, que viennent grossir de nombreuses femmes et travailleurs sans terres des zones rurales, ne cessent de grandir<sup>7</sup>, tandis que les personnes déplacées par les accaparements de terres, le conflit armé<sup>8</sup> et les catastrophes naturelles<sup>9</sup> se comptent par milliers. La confiscation de terres par l'Armée constitue également un problème majeur. Lors des cinquante années de régime militaire, une grande quantité de terres a été retirée aux agriculteurs, souvent sans aucune indemnisation ou presque. Si les chiffres exacts varient, l'on estime à 768 902 hectares la superficie de terres ayant été cédées à des entreprises privées avant 2010<sup>10</sup>. À la mi-2013, plus de 2,1 millions d'hectares supplémentaires avaient été confisqués dans le but d'octroyer des concessions à l'agro-industrie<sup>11</sup>. Les déplacés internes et les réfugiés espérant un jour revenir dans leur région d'origine sont confrontés à de nombreux défis, y compris les mines, les conflits fonciers avec les occupants secondaires, et les opérations militaires et/ou industrielles.

- 5 TNI et Burman Centrum Netherlands, "Access Denied: Land Rights and Ethnic Conflict in Burma", *Burma Policy Briefing*, n°11, 2013, p. 1. [www.tni.org/en/publication/access-denied-land-rights-and-ethnic-conflict-in-burma](http://www.tni.org/en/publication/access-denied-land-rights-and-ethnic-conflict-in-burma) (en anglais)
- 6 *Ibid.*
- 7 Hiebert, Murray, et Nguyen, Phuong, "Land Reform: A Critical Test for Myanmar's Government, Commentary", *Southeast Asia from the Corner of 18th & K Streets*, vol. 3, n°21, 2012. [www.csis.org/analysis/land-reform-critical-test-myanmar%E2%80%99s-government](http://www.csis.org/analysis/land-reform-critical-test-myanmar%E2%80%99s-government) (en anglais)
- 8 Avant la reprise des combats, l'an dernier, dans le nord de l'État Shan, l'on estimait à 650 000 le nombre de déplacés internes dans les zones ethniques frontalières, et à plus de 130 000 le nombre de réfugiés en Thaïlande, en sus des deux millions de migrants ayant fui vers des pays tiers. Pour en savoir plus, voir : TNI et Burman Centrum Netherlands, "Burma's Ethnic Challenge: From Aspirations to Solutions", *Burma Policy Briefing*, n°12, 2013, p. 10. [www.tni.org/en/briefing/burmas-ethnic-challenge-aspirations-solutions](http://www.tni.org/en/briefing/burmas-ethnic-challenge-aspirations-solutions) (en anglais)
- 9 Par exemple, les ravages causés par le cyclone Nargis, en 2008, ou les inondations dévastatrices de 2015.
- 10 *Op. cit.*, note 7.
- 11 Vrieze, Paul, "Rapid Plantation Expansion Fuels Deforestation in Ethnic Regions", *The Irrawaddy*, 29 novembre 2013. [www.irrawaddy.com/burma/rapid-plantation-expansion-fuels-deforestation-ethnic-regions.html](http://www.irrawaddy.com/burma/rapid-plantation-expansion-fuels-deforestation-ethnic-regions.html) (en anglais)
- 12 Franco, Jennifer *et al.*, *op. cit.*, note 4.
- 13 *Op. cit.*, note 5. Des évolutions similaires peuvent être observées dans d'autres pays : en Inde, où les ZES ont entraîné un accaparement de terres à grande échelle, et au Honduras, où les dénommées « villes modèles » posent une menace imminente pour les droits humains et la souveraineté des peuples. Pour en savoir plus sur ce dernier cas, voir : Moreno, Ismael, "A Charter City Amidst a Tattered Society", *Right to Food Journal*, p. 7, 2015. [www.fian.org/fileadmin/user\\_upload/Right\\_to\\_Food\\_Journal\\_2015.pdf#page=7](http://www.fian.org/fileadmin/user_upload/Right_to_Food_Journal_2015.pdf#page=7) (en anglais)
- 14 Ce programme du gouvernement chinois promet et subventionne les entreprises chinoises en créant des concessions agricoles à grande échelle, telles que les plantations d'hévéa, au Nord du Myanmar et au Laos. Au motif de la lutte contre la pauvreté et le commerce de l'opium, ce programme ne bénéficie pas aux populations vivant dans la pauvreté, a été synonyme de dépossession et est déployé par le biais de contrats passés avec les autorités étatiques et les autorités militaires. Pour en savoir plus, voir : TNI, "Alternative Development or Business as Usual?", *Drug Policy Briefing*, n°33, 2010. [www.tni.org/files/download/brief33.pdf](http://www.tni.org/files/download/brief33.pdf) (en anglais). Voir aussi : Kramer, Tom, et Woods, Kevin, *Financing Dispossession: China's Opium Substitution Programme in Northern Burma*, Amsterdam : Transnational Institute, 2012. [www.tni.org/en/publication/financing-dispossession](http://www.tni.org/en/publication/financing-dispossession) (en anglais)
- 15 Pour en savoir plus, voir : Fairhead, James, Leach, Melissa, et Scoones, Ian, "Green Grabbing: A New Appropriation of Nature?", *Journal of Peasant Studies*, vol. 39, n°2, 2012. [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150.2012.671770](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150.2012.671770) (en anglais)

Après 2010, de nouvelles lois élaborées dans le plus grand secret par le gouvernement du président Thein Sein, un ancien général, ont aggravé la situation. Ces lois ne reconnaissent ni les droits ethniques, ni les droits fonciers coutumiers, tels que l'agriculture itinérante, les eaux et les forêts communes. La Loi sur les terres agricoles (*Farmland Law*), promulguée en 2012, a légalisé l'achat et la vente de droits d'utilisation de terres par le biais de certificats fonciers individuels délivrés par l'État. La même année, la Loi sur la gestion des terres vacantes, en jachère et vierges (*Vacant, Fallow, and Virgin (VFV) Land Law*) a autorisé, quant à elle, la redistribution des terrains vacants, en jachère et vierges, avec des effets directs sur les parcelles des villageois, les terrains cultivés dans le cadre de systèmes de rotation et les parcelles communautaires situées dans les hautes terres et assujetties à des systèmes fonciers coutumiers ainsi que celles des basses terres qui ne sont rattachées à aucun titre foncier officiel. Ces terrains sont désormais destinés à des investissements pouvant porter sur 20 234 hectares par transaction et un bail de trente ans renouvelable pour les cultures industrielles<sup>12</sup>. Une troisième loi restreint le secteur agricole aux investissements à grande échelle, par le biais de droits fonciers d'une durée pouvant atteindre soixante-dix ans. La Loi sur les zones économiques spéciales (ZES) (*Special Economic Zones (SEZ) Law*) accorde aux investisseurs étrangers des droits d'utilisation pendant une période allant jusqu'à soixante-quinze ans pour l'industrie à grande échelle. Elle offre aussi de faibles taux d'imposition, une exonération des droits d'importation, un niveau illimité de participation étrangère ainsi qu'un soutien du gouvernement en termes de sécurité<sup>13</sup>. La conséquence est que toutes ces lois exacerbent la polarisation foncière et les conflits ethniques.

L'accaparement des terres est lié à l'expansion des cultures dites flexibles et des autres cultures industrielles (maïs, canne à sucre, palmier à huile et hévéa), mais aussi au programme de substitution de l'opium<sup>14</sup> et aux projets hydroélectriques à grande échelle menés par la Chine, aux concessions minières, aux installations militaires, ainsi qu'aux projets de conservation de la nature soutenus par des ONG internationales de défense de l'environnement<sup>15</sup>. Les ménages composés de travailleurs ruraux, ainsi que les communautés coutumières, dont la subsistance dépend des forêts, des pâturages, des jardins de plantes médicinales et des terres de réserve communautaires, sont les premiers touchés. L'accès au foncier est de plus en plus précaire, notamment pour les usagers des terres situées dans les zones ethniques frontalières, les agriculteurs itinérants des régions d'altitude, et les autres individus ne disposant d'aucun document officiel.

Même les personnes en possession de documents légaux ne sont pas à l'abri. Le réseau *Land in Our Hands* (LIOH, *Doe Myay* en birman)<sup>16</sup>, affilié au mouvement de défense des droits fonciers, a réalisé une enquête auprès de ses membres s'étant vus confisquer leurs terres, qui a révélé que 42,5 % disposaient des documents légaux appropriés, tandis que 39,8 % n'en avaient pas<sup>17</sup>. Pour nombre d'entre eux, une indemnisation financière unique ne compense pas les injustices endurées, surtout lorsque cela signifie renoncer à leur droit à la terre<sup>18</sup>.

## RECOURIR AUX DIRECTIVES SUR LE FONCIER POUR FAIRE PROGRESSER LES DROITS À LA TERRE

Dans ce contexte, les acteurs de la société civile ont davantage utilisé les Directives sur le foncier que les acteurs étatiques ne les ont mises en œuvre ; leur utilisation est ainsi venue plus du « bas » que du « haut ». Alors même que les Directives

étaient négociées, en 2011-2012, le problème foncier au Myanmar connaissait une recrudescence en raison de nouveaux pourparlers avec certains groupes ethniques armés (ayant mené à la signature de nouveaux accords de cessez-le-feu) et de la promulgation des nouvelles lois foncières – deux éléments largement perçus comme profitant à une poignée d'individus, mais portant préjudice à la majorité, en particulier les habitant-e-s des zones rurales et peuplées par des minorités ethniques.

Le renforcement des voix de la société civile dans les pourparlers entre le gouvernement et les groupes ethniques armés d'opposition est devenu un élément clé pour de nombreux groupes de défense des droits ethniques, notamment dans les zones frontalières où le conflit armé, l'exploitation et l'extraction des ressources naturelles sont les plus concentrés. Nombreux sont ceux qui ressentent la nécessité d'élaborer des politiques foncières reposant sur leurs pratiques et valeurs coutumières propres – et distinctes – et sur leur conception de la justice sociale et environnementale.

L'élaboration de politiques « depuis le bas » implique que les communautés de base formulent leurs propres propositions pour faire pression sur le gouvernement et les groupes ethniques armés du Myanmar ; cela passe également par l'utilisation des Directives pour mettre en lumière les lacunes des projets de politiques existants, valider les idées émanant des personnes à partir de leurs propres expériences et croyances, et encourager celles et ceux qui souffrent d'injustice à s'exprimer haut et fort. Les Directives sur le foncier servent également à choisir l'angle d'approche du plaidoyer portant sur les processus nationaux d'élaboration de lois foncières.

En octobre 2014, suite à une décision inédite, le gouvernement birman dévoila un projet de politique foncière nationale (*National Land Use Policy* ou NLUP, en anglais) devant faire l'objet d'une consultation publique et qu'il entendait finaliser et adopter en décembre 2014. Bien que cette initiative ait été saluée, le projet en soi était résolument favorable au secteur privé et la consultation programmée fut fortement réduite. Dans une atmosphère tendue, de nombreux groupes locaux choisirent de se mobiliser, espérant ainsi ralentir le processus et donner plus de temps à l'examen du texte et à la formulation d'une réponse unifiée.

Grâce au soutien de ses alliés, le réseau LIOH organisa près d'une douzaine de consultations préalables autonomes dans tout le pays. Les participants utilisèrent les Directives pour évaluer les objectifs et les principes du projet de politique, identifier ses lacunes et ses faiblesses, et réfléchir à leurs propres points de vue. Les Directives permirent d'éclairer les points sur lesquels le projet du gouvernement ne respectait pas les normes internationales et de mettre en exergue la légitimité des perspectives émanant de la base<sup>19</sup>.

Ces efforts contribuèrent à modifier non seulement la méthode de travail, *mais aussi* le résultat. Le gouvernement fut forcé de ralentir le processus et de le rendre plus participatif. Ce n'est qu'en janvier 2016 que la version finale de la NLUP – loin d'être parfaite, mais largement améliorée – fut dévoilée. En définitive, la stratégie d'engagement critique modifia les paramètres du processus de consultation, et certaines des revendications les plus importantes du LIOH, notamment, furent prises en compte.

Aujourd'hui, néanmoins, de nouvelles incertitudes pointent à l'horizon. La principale d'entre elles concerne la manière dont le gouvernement nouvellement élu de la Ligue nationale pour la démocratie (*National League of Democracy* ou NLD, en anglais) s'y prendra pour rédiger une nouvelle loi foncière. Fait ironique, la politique foncière nationale adoptée sous l'administration précédente est bien plus proche

16 Pour en savoir plus sur le LIOH, voir : *op.cit.*, note 1.

17 LIOH, *Destroying People's Lives: The Impact of Land Grabbing on Communities in Myanmar*, LIOH, 2015. [partnersasia.org/wp-content/uploads/2016/01/LIOH-land-research-report\\_Eng.pdf](http://partnersasia.org/wp-content/uploads/2016/01/LIOH-land-research-report_Eng.pdf) (en anglais)

18 Nombre des personnes interrogées par le LIOH indiquent que, en signe de résistance, elles refusent toute compensation. LIOH, *op.cit.* note 17.

19 Pour consulter une étude comparative entre les Directives sur le foncier et le projet de politique foncière du Myanmar, voir : Franco, Jennifer *et al.*, *The Challenge of Democratic and Inclusive Land Policymaking in Myanmar*, Amsterdam : Transnational Institute, 2015. [www.tni.org/files/download/the\\_challenge\\_of\\_democratic\\_and\\_inclusive\\_land\\_policymaking\\_in\\_myanmar.pdf](http://www.tni.org/files/download/the_challenge_of_democratic_and_inclusive_land_policymaking_in_myanmar.pdf) (en anglais)

des Directives sur le foncier que le programme électoral du nouveau gouvernement. Celles et ceux qui espèrent un changement dans une meilleure direction peuvent se préparer à poursuivre la lutte.

## CONCLUSION

Les Directives sur le foncier ne sont pas un remède miracle qui, s'il est appliqué correctement, résoudra la question foncière au Myanmar. Cependant, si les conditions sont réunies, elles peuvent constituer une arme utile, quoique modeste, dans un arsenal servant à réparer les injustices et à concrétiser le droit à la terre dans la paix et la démocratie.

L'horizon demeure incertain, notamment pour les groupes ethniques, dont les droits à la terre et les droits fonciers ne sont pas reconnus par les lois actuelles, pour les travailleurs ruraux avec peu ou pas de terres, ainsi que pour les déplacés internes et les réfugiés qui souhaitent retourner chez eux.

La résolution du problème foncier dépend des perspectives de paix. Quel que soit le front envisagé, toute avancée exigera d'adopter une approche qui met les initiatives émanant de l'État au service de processus de négociation et de prise de décisions collectives définis et dirigés par les communautés ; cela passe aussi par l'ouverture de l'espace politique, notamment sur le terrain, pour que les individus les plus affectés puissent discuter et négocier, entre eux, leurs propres visions de l'avenir.