

Agriculture indienne en crise : accaparement des terres et insécurité alimentaire¹

Praveen Jha, Shalini Mahajan et Nilachala Acharya²

L'agriculture indienne est en crise. Depuis les réformes de 1991, le gouvernement privilégie le développement (agro-)industriel et facilite aujourd'hui l'accaparement des terres. La production vivrière souffre du désengagement de l'État et d'une libéralisation qui mène à l'insécurité alimentaire et à la surexploitation des ressources. Une réforme agraire, fondée sur les droits des centaines de millions de petits paysans, est urgente.

Aujourd'hui, la problématique des droits fonciers est devenue plus complexe et couvre plusieurs aspects : distribution inégale des terres, déplacement des personnes, absence de programmes de réhabilitation adéquats, accaparement des terres par les entreprises, non-régularisation des zones boisées et des parcelles cultivables et aliénation des terres tribales, entre autres.

La question de la redistribution foncière doit être réexaminée, en tenant compte de ses impacts sur la productivité agricole, la sécurité alimentaire, l'autosubsistance, la population rurale, ainsi que sur la stabilité sociale et politique. Cette analyse doit prendre en compte le contexte de l'économie mondialisée, l'expansion de l'agriculture capitaliste, les suicides des paysans, l'endettement rural, le naxalisme, etc.

1. Article paru dans *Land Question at the Current Juncture and some Suggestions for Reform*, New Delhi, Ekta Parishad, 2011, sous le titre : « Land Question at the Current Juncture : Emerging Critical Issues ».

2. Respectivement professeur au Centre for Economic Studies and Planning à la Jawaharlal Nehru University à New Delhi et étudiants chercheurs dans la même institution.

Les effets des réformes néolibérales entreprises ont été dramatiques pour l'agriculture et les campagnes. Alors qu'on affirmait que la libéralisation des échanges commerciaux et la mondialisation de l'agriculture permettraient une augmentation de la production, une plus grande efficacité, une amélioration de la situation économique des paysans et des modèles de consommation, on observe aujourd'hui un déclin de la production vivrière et de la productivité, une détérioration de la condition paysanne au Nord et au Sud et une menace pour la sécurité alimentaire des consommateurs.

Les plafonds autrefois fixés pour les exploitations agricoles sont maintenant progressivement abolis par les États pour favoriser le développement des grandes entreprises de l'agrobusiness. Pour se faire, les paysans ont été massivement déplacés. Mais la détérioration de leur condition a généré un climat socialement et politiquement explosif.

À l'heure actuelle, l'endettement constitue un problème majeur de l'agriculture indienne et la première cause de suicide parmi les paysans. Poussés par l'augmentation fulgurante du prix des intrants, la chute des prix des produits agricoles et l'absence de facilités de crédit, les paysans se tournent vers des prêteurs, qui exigent des taux d'intérêt exorbitants. Pour les rembourser, les agriculteurs empruntent à nouveau et se retrouvent pris au piège de la dette.

Dans ce contexte, il est intéressant de noter que selon un récent rapport de la National Sample Survey Organisation (NSSO), près de 80 % des foyers paysans endettés possèdent seulement deux hectares de terrain ou moins. La crise agraire a conduit aux suicides de nombreux petits propriétaires (de un à deux hectares) et de très petits cultivateurs (un hectare maximum). Selon les données publiques, environ deux cent mille paysans ont mis fin à leurs jours entre 1997 et 2008. En outre, le taux de suicide parmi les paysans augmente de façon alarmante au fil des ans.

Évolutions de l'agriculture en Inde

Libéralisation

Depuis le changement de cap opéré au début des années 1990, les intérêts des pauvres ruraux ont été mis à mal, en raison de l'extension du processus de libéralisation aux questions de la terre, de l'eau et des propriétés communes. La levée de restrictions sur l'affectation des terres agricoles à d'autres usages, la perspective de l'allègement des plafonds et des lois sur la location, la contrac-

tualisation croissante et l'appropriation progressive de l'agriculture, des forêts, de l'eau par les entreprises sont les problèmes majeurs auxquels sont confrontées les populations rurales. Les crédits-bails sont accordés en priorité aux grands exploitants et nombreux sont les petits et très petits agriculteurs qui perdent leurs terres. On peut facilement déduire des données du *National Sample Survey* que lors de la vague de libéralisation, les exploitations en activité se sont fortement concentrées.

Mondialisation

Le contexte général de libéralisation des échanges et d'exportation croissante des produits de base, même s'il profite à une minorité, contrarie les intérêts économiques de la majorité des habitants ruraux. Outre son impact négatif sur la sécurité alimentaire, une ouverture à la libre exportation des produits de base expose également le paysan à la volatilité des prix mondiaux. On le constate souvent, des prix mondiaux élevés ne bénéficient pas toujours directement au producteur. En effet, les risques inhérents à la production agricole destinée à l'exportation sont à la charge exclusive du cultivateur. Dès lors, les bénéfices engendrés par des prix mondiaux élevés profitent aux entreprises de semences et de pesticides ainsi qu'aux prêteurs, mais en cas de chute des prix, les conséquences retombent sur le paysan.

La hausse du prix du coton dans les années 1990, dont les cultivateurs n'ont tiré aucun bénéfice, illustre bien ce processus. Espérant profiter du prix mondial plus élevé, des millions de petits cultivateurs ont loué des terres et emprunté de grosses sommes d'argent pour planter du coton dans les États de l'Andhra Pradesh, du Maharashtra et du Karnataka. En 1997, confrontés à l'absence de pluie et aux attaques d'insectes, les paysans ont perdu la totalité de leur récolte et se sont retrouvés ruinés. Des centaines d'agriculteurs ont alors pris la décision extrême et tragique de se suicider.

Privatisation

L'expansion de l'agriculture capitaliste, succédant à la « révolution verte », mène les petits paysans à une autre forme de pauvreté, car des contrats inégaux et injustes les maintiennent dans une condition d'esclave. Des études ont exposé l'effet destructeur de la politique de libéralisation des échanges sur la production vivrière. De plus en plus de terres agricoles sont affectées à des

cultures non vivrières, les paysans sont déplacés en masse et les ressources naturelles surexploitées. La série de suicides d'agriculteurs ces dernières années résulte directement de ce système non viable, où l'agriculture, source d'endettement, entraîne les paysans dans une spirale d'intrants coûteux, de perte de récolte et de faible rendement alors que les bénéfices reviennent exclusivement aux multinationales.

Insécurité alimentaire

Il s'agit là de l'une des conséquences les plus graves de l'échec des réformes agraires et de l'industrialisation des systèmes alimentaires. L'agriculture et les petites exploitations indiennes présentent une caractéristique inquiétante : la disponibilité de terres par habitant diminue au fil du temps, alors que la demande générale en production vivrière et agricole augmente avec la forte croissance démographique.

Malgré une croissance et un développement impressionnants, l'Inde compte toujours le plus grand nombre de pauvres au monde. Avec environ 251 millions de personnes en dessous du seuil de pauvreté, le pays abrite près d'un cinquième des pauvres de la planète. Deux tiers de ces personnes vivent dans les zones rurales et un tiers dans les zones urbaines du pays. Bien qu'à l'échelle nationale, l'Inde jouisse d'une suffisance alimentaire, les foyers pauvres ne disposent pas des moyens nécessaires pour accéder à la nourriture et demeurent donc en situation d'insécurité alimentaire. Les petits paysans, soit plus de 50 % de la population nationale, représentent également plus de la moitié des pauvres et des victimes de la faim.

Une répartition des personnes pauvres et sous-alimentées en différents groupes indique que 60 % des pauvres et 55 % des personnes sous-alimentées dans les zones rurales proviennent de foyers paysans possédant moins d'un hectare de terres. Les agriculteurs représentent 23 % des pauvres et 19 % de la population rurale sous-alimentée. Les résultats de cette analyse révèlent que les travailleurs agricoles et les familles propriétaires de très petites exploitations (moins d'un hectare) représentent plus de 80 % de la population rurale pauvre totale et 74 % de la population sous-alimentée, et ce chiffre est en augmentation.

La sécurité alimentaire implique non seulement la disponibilité des denrées de première nécessité, mais aussi l'accessibilité à ces aliments et aux éléments nutritifs de base. Vu la taille limitée des

exploitations, les très petits agriculteurs constituent des acheteurs nets de produits agricoles et ont donc besoin d'argent liquide.

La réforme agraire a un rôle très important à jouer pour éradiquer la pauvreté, augmenter la productivité et ramener un climat de paix et de justice dans les villages. Garantir des terres aux paysans qui en sont dépourvus ou presque est de la plus haute importance, afin de garantir leur sécurité alimentaire et de réduire leur pauvreté. Les réformes agraires contribuent à la productivité des exploitations, protègent la fertilité des sols, garantissent leur durabilité et permettent la mise en valeur de terres incultes, car les agriculteurs de première génération sont plus susceptibles d'œuvrer à la conservation du sol et de l'eau. Il faut maintenant avancer vers un système foncier décentralisé, démocratique et durable qui reconnaisse un rôle central au paysan.

Mouvement d'extrême gauche

Le mouvement d'extrême gauche, également appelé naxalisme, est né en 1967 dans la région de Naxalbari au Bengale Occidental. Il prétend défendre la cause des petits paysans et des tribus, en usant de la violence. Plusieurs études et rapports officiels reconnaissent que le problème de l'extrémisme de gauche est profondément enraciné dans les disparités socio-économiques qui touchent les zones éloignées et tribales. En effet, puisque le développement n'a pas encore atteint ces régions, les naxalites peuvent utiliser les ressentiments de la population locale. Compte tenu du fait que les groupes d'extrême gauche visent principalement des questions relatives aux terres et à la subsistance, il est important d'aborder les réformes agraires en priorité. Les États doivent également se concentrer sur les infrastructures physiques telles que les routes, les bâtiments, les ponts, les lignes de chemin de fer, la communication et l'électricité, etc.

Agriculture contractuelle

Dans le cadre de l'agriculture contractuelle, une société de transformation achète la récolte de paysans indépendants sous certaines conditions (prix, quantité, qualité, approvisionnement en intrants). Cela permet non seulement à l'entreprise de réduire considérablement l'incertitude, mais aussi de s'assurer un approvisionnement constant en matières premières. Beaucoup y voient également un moyen de créer une synergie profitable tant aux en-

treprises d'agrobusiness qu'aux petits paysans et un mécanisme de modernisation des petits propriétaires terriens, grâce au transfert de technologies. Toutefois, puisque cette forme d'agriculture est potentiellement capable de perturber la production vivrière, certaines critiques affirment qu'elle conduit inexorablement à l'appauvrissement des populations rurales.

Ce type d'agriculture est dénoncé, car il est vu comme un instrument permettant à l'agrobusiness d'exploiter une relation de pouvoir inégalitaire avec les producteurs. En effet, si une entreprise souhaite vraiment saboter le contrat, il existe bien des manières pour y arriver. De plus, le gouvernement, qui ne contrôle pas vraiment le respect des accords, n'imposera jamais un contrat à une entreprise contre son gré. Clapp (1944) désigne l'agriculture contractuelle comme « *une forme de prolétarisation déguisée* », puisqu'elle permet à l'entreprise d'obtenir la terre et le travail du paysan, tout en lui laissant officiellement la propriété des deux.

Si l'expérience de l'agriculture contractuelle en Inde est mitigée, on a pu observer à divers endroits (notamment dans le Punjab, où un contrat lie des multinationales et des producteurs locaux de tomates) que les entreprises d'agrobusiness passaient des accords avec de plus grosses exploitations, excluant totalement les petits et très petits agriculteurs, qui possèdent pourtant la main-d'œuvre nécessaire à la culture de produits comme la tomate. Ainsi, des preuves circonstancielles démontrent régulièrement que l'agriculture contractuelle aide plus souvent les grands agriculteurs que les petits, généralement exclus des activités les plus rentables.

Forêts

Il est nécessaire de reconnaître les liens entre la pauvreté, le manque de terres et les régimes fonciers faussés, tout en accordant une attention particulière aux problèmes de déforestation. Avec le temps, une grande partie des superficies boisées ont été affectées à des fins non forestières et ce changement a eu un impact très négatif sur les communautés qui, d'une façon ou d'une autre, tirent leur subsistance de ces ressources.

Déplacement des tribus et privation des terres

Le concept de marchandisation des terres heurte les conceptions traditionnelles de la propriété commune et contrarie les sociétés qui, à l'instar de nombreuses tribus indiennes, ne possèdent

généralement pas de droits fonciers écrits. La question de l'utilisation des terres surgit ici, car de nombreux groupes tribaux, qui représentent environ 8% de la population totale du pays, vivent dans des régions riches en ressources naturelles. Par conséquent, le gouvernement et le secteur privé ont tous deux vivement intérêt à obtenir le contrôle de ces terres ou leurs richesses minières. Les réformes économiques ont provoqué un afflux massif de capitaux privés, y compris des multinationales, pour l'exploitation lucrative des ressources naturelles.

Par ailleurs, priver les groupes tribaux de leurs terres semble être devenu la norme. En effet, ces populations, constamment déplacées, n'ont généralement pas la possibilité de réclamer des indemnités, car elles ne possèdent aucune preuve légale de leur propriété. Dans le contexte actuel de post-mondialisation, tous les États riches en minéraux, comme le Jharkhand, le Chhattisgarh, l'Orissa et l'Andhra Pradesh, entament de sérieuses négociations avec des multinationales afin d'extraire des minerais comme la bauxite, le fer, le chromate, le charbon et le cuivre. Même dans les régions dites « répertoriées », les communautés indigènes tribales ne participent ni au processus d'acquisition des terres, ni à la création d'entreprises en zones boisées. La plupart des terres saisies aux tribus pour la réalisation de projets viennent de propriétés communes, ce qui inverse, sous prétexte de développement, le rapport des tribus aux terres, en leur conférant le statut d'« intrus » plutôt que celui d'« utilisateurs légitimes » des terres.

Un nombre incalculable de personnes ont été réduites à la pauvreté, car l'expulsion les a privées de leurs moyens d'existence. Des habitants des bidonvilles aux pêcheurs sur la côte en passant par les communautés tribales dans les forêts et les paysans des plaines fertiles, tous ont souffert d'un soi-disant développement. Le gouvernement, favorable à ce modèle d'exploitation, attribue des terres à des entreprises d'extraction de granit. Pourtant, cette pratique menace la subsistance même des tribus, qui ne peuvent pas poursuivre leurs cultures itinérantes.

Droits de propriété commune

Outre la propriété privée et la propriété publique, la propriété commune, qui comprend les forêts, les pâturages, l'eau et les zones de pêche, peut également être administrée par un système communautaire de gestion des ressources. Les régimes de propriété

commune contribuent à l'économie villageoise, car ils fournissent du fourrage, du bois de chauffage, du petit bois et de l'emploi dans le secteur de la fabrication de produits locaux dérivés des matières premières. De plus, ces régimes ont démontré qu'ils constituaient un mode stable de gestion des ressources. En effet, la réforme agraire, qui implique la mise en commun des terres, assure un niveau minimum de subsistance à plus de foyers paysans.

Lorsque les terres inoccupées sont relativement abondantes et que l'urbanisation et l'industrialisation progressent lentement, l'acquisition foncière engendre peu de complications. La mise à prix et l'utilisation des terres sont alors généralement décidées de manière approximative. Néanmoins, en cas de pression sur les terres et de forte densité de population, si de grandes superficies doivent être acquises pour installer de nouvelles unités de fabrication, il faut s'attendre à de sérieux problèmes (utilisation des terres, déplacement des cultivateurs et conditions environnementales).

Accapement et reconversion des terres

L'affectation de terres agricoles à d'autres fins a suscité une inquiétude croissante au fil des ans, notamment depuis la période de libéralisation. Selon les estimations les plus récentes, un peu plus de 46 % de la superficie totale du pays est cultivée. D'après le ministère de l'agriculture, la surface nette ensemencée a baissé d'environ 1,5 % entre 1990 et 2003. Si ce chiffre peut paraître insignifiant, cela représente concrètement plus de 200 000 hectares de terres arables. Les mêmes sources affirment également que la totalité des terres destinées à une utilisation non agricole a augmenté de 3,4 millions d'hectares entre 1990 et 2004. Toutefois, les chiffres réels de reconversion des terres pourraient être bien plus élevés.

Le gouvernement et le secteur privé se sont associés pour acquérir des terres agricoles, afin de promouvoir l'industrie, l'immobilier, les infrastructures, les routes, les barrages, les cultures d'agrocarburants, etc. Dans plusieurs régions du pays, les paysans ont manifesté contre la politique d'acquisition des terres menée par leurs gouvernements respectifs. Exemple récent d'abus flagrant, l'acquisition, par le gouvernement de l'Haryana, d'une grande partie des terres fertiles dans les districts de Fatehabad, Faridabad et Palwal. Les paysans, qui utilisent ces terres tout au long de l'année pour des cultures vivrières, fourragères, maraîchères et commerciales, mettent en doute le modèle de développement actuel du

gouvernement, qui favorise les complexes industriels et les ensembles urbains. Selon eux, cette stratégie s'applique au détriment des moyens d'existence traditionnels et durables de la population. Les terres sont acquises sans leur consentement et le montant d'indemnisation est bien inférieur aux prix pratiqués sur le marché.

Dans ces circonstances, il est essentiel de suivre l'avis du Conseil national de développement pour l'agriculture, qui recommande d'interdire l'affectation des terres agricoles fertiles à l'industrialisation ou à l'urbanisation. Il préconise également une indemnisation exceptionnelle dans le cas où les terres agricoles sont consacrées à d'autres projets de développement.

Agrocarburants

Vu l'état d'insécurité alimentaire du pays, il est crucial que le gouvernement ne s'aventure pas dans des programmes mal conçus visant à promouvoir les cultures d'agrocarburants sur des terres agricoles. Pourtant, il semble que ce soit malheureusement le cas, comme l'attestent plusieurs évaluations préliminaires de ces projets. Ainsi, beaucoup s'inquiètent des plantations de jatropha dans des États comme le Rajasthan, de l'implication des entreprises dans ce secteur et de l'affectation de terres de bonne qualité à des plantations d'agrocarburants sous prétexte qu'elles sont dégradées ou incultes. La promotion des agrocarburants sur des terres incultes est aussi controversée, car elle menace les communautés qui en dépendent de diverses façons (bétail, ressources diverses, etc.).

De nombreux gouvernements d'États, y compris ceux du Gujarat et du Rajasthan, soucieux de favoriser une utilisation productive des grandes superficies de terres incultes, ont proposé des politiques favorables au biodiesel et des partenariats publics-privés, afin de louer des terres à de grands groupes industriels, des paysans indépendants ou des coopératives pour la culture des agrocarburants. La plupart des terres accordées pour un bail à long terme sont affectées à un usage autre que celui prévu au départ. Il a été constaté que dans 90 % des cas, il s'agit d'une stratégie pour s'emparer des terres. De plus, le gouvernement, qui revendique l'importance d'une nouvelle politique nationale en matière d'agrocarburants, vise à incorporer 20 % de ces combustibles dans l'essence et le gazole et multiplie les primes pour stimuler leur production sur des terres incultes d'ici 2017.

Il est important de souligner la politique indienne en matière de production d'agrocarburants. Le gouvernement n'affiche pas une position claire sur des questions telles que l'utilisation des terres, les pratiques agricoles, etc. Par exemple, lors de la réunion de la Banque mondiale et du FMI à Washington, M. Chidambaram, ministre des finances, a déclaré que les gouvernements des pays riches devaient cesser de produire des agrocarburants. Cependant, il a omis de dire que cette prescription valait également pour un pays comme l'Inde, qui doit arrêter de subsidier la culture du jatropha sur des champs de riz paddy au Chhattisgarh et dans les pâturages qui fournissent du fourrage au bétail du Rajasthan.

Industrialisation et zones économiques spéciales

Ces dernières années, la question de l'acquisition de terres pour l'installation de zones économiques spéciales (ZES) a occupé une place centrale dans le discours public sur le développement de l'Inde. Toutefois, la question du transfert de terres agricoles à des fins d'industrialisation est antérieure à l'apparition des ZES. Lors d'une réunion du Conseil national de développement le 23 décembre 2006, le Premier ministre Manmohan Singh a déclaré : « *Certes, nous devons minimiser la reconversion des terres agricoles et puisque nous avons le choix, nous devons utiliser les terres incultes à des fins non agricoles. Cependant, il ne faut pas oublier que l'industrialisation est un besoin national si nous voulons réduire les pressions sur l'agriculture et fournir un emploi rémunéré et productif à des millions de jeunes Indiens qui n'envisagent pas leur avenir dans l'agriculture* ».

Partout dans le pays, les terres agricoles reculent. Selon des chiffres officiels, le Tamil Nadu a perdu plus d'un million d'hectares de terres agricoles entre 1991 et 2003. Les États d'Orissa, Jharkhand et Chhattisgarh, riches en minerais, perdent des terres agricoles au profit d'exploitations minières et de projets électriques.

En 1997, lors d'un séminaire sur la planification de l'utilisation des terres organisé par le National Centre for Agricultural Economics and Policy Research à New Delhi, l'activiste Sulabha Brahme a déclaré : « *La société de développement industriel du Maharashtra (MIDC), qui a acquis jusqu'à présent 35 000 hectares de terres en plus de 200 endroits, prévoit d'acheter 30 000 hectares supplémentaires pour les transformer en 120 zones ou complexes industriels. Elle a également prévu de construire neuf grandes villes industriel-*

les et d'installer des complexes industriels de luxe. Les terres sont acquises par le gouvernement pour le développement de l'industrie hôtelière privée et du tourisme.» Il n'est donc pas étonnant que le site internet de la MIDC affiche fièrement qu'en 2002, la société possédait plus de 52 000 hectares de terres et prévoyait d'en acquérir 35 000 autres.

On justifie régulièrement la conversion des terres agricoles en terrains industriels en désignant les terres arables à l'abandon, soit environ 13,2 millions d'hectares, qui peuvent être mises en valeur et cultivées. Cependant, les terres agricoles abandonnées ont elles aussi diminué de plus de 1,8 million d'hectares entre 1990 et 2004. De plus, même si ces terres sont mises en valeur et rendues cultivables, il est impossible de garantir la sécurité alimentaire à des millions de personnes.

Projets d'infrastructure urbaine

En plus de servir l'industrialisation, les terres agricoles sont également reconverties à une vitesse sans précédent au nom du développement des infrastructures. Si certains projets sont de taille réduite, comme le contournement d'Allahabad, financé par la Banque mondiale, qui a requis l'achat de 781 hectares d'excellentes terres arables, d'autres peuvent atteindre une taille colossale, notamment l'autoroute le long du Gange, dans l'État d'Uttar Pradesh, qui devrait nécessiter 63 110 hectares. Il est important de souligner que les plaines gangétiques représentent probablement les terres les plus fertiles du pays et que 70 % des terrains alloués au projet sont des terres agricoles détenues et cultivées par des paysans.

Le Programme de développement des routes nationales prévoit l'ajout de deux bandes de circulation sur 6 500 km d'autoroute à quatre bandes. Dans la campagne, il est prévu de construire environ 146 000 km de routes. Le Comité du cabinet pour les affaires économiques, en 2007, a réclamé un amendement des lois sur l'acquisition des terres, pour permettre l'achat rapide de terres agricoles destinées à des projets d'extension de voie ferrée, d'un montant de 50 milliards de roupies. En vue de maintenir la croissance de 18 % dans le secteur de l'aviation civile, le gouvernement prévoit de réaménager quarante-cinq petits et grands aéroports dans le pays.

Si même l'État entreprend l'acquisition éhontée de terres agricoles, on peut imaginer l'implication des acteurs privés dans l'achat de celles-ci. En effet, la superficie distribuée à des projets du secteur

privé est nettement supérieure aux besoins réels. Prenons l'exemple du groupe Anil Dhirubhai Ambani, qui a proposé un projet de production d'électricité à partir de gaz à Dadri, dans l'Uttar Pradesh. Pour réaliser ce projet, qui prétend générer 3 600 mégawatts d'électricité, le gouvernement de l'État a acquis 903 hectares de terres agricoles fertiles. Non seulement les agriculteurs ont été payés cent vingt-cinq fois moins que les prix en vigueur sur le marché, mais les terres acquises sont dix fois supérieures à la superficie nécessaire au projet.

Évidemment, cette tendance à acheter plus de terres que nécessaire alimente la spéculation immobilière et les ZES indiennes semblent devenir la nouvelle destination des investisseurs immobiliers. Si certaines de ces terres se trouvent dans des zones urbaines, la plupart ont été achetées à des agriculteurs dans des zones périurbaines, ces dix dernières années.

En 2008, le ministère du commerce a déclaré que les ZES représentaient 0,112 % des surfaces agricoles, soit 0,061 % de la superficie totale du pays, mais ces statistiques ne tiennent pas compte du fait que ces terres peuvent nourrir annuellement plus de quatre millions de personnes souffrant de la faim. De plus, l'argument selon lequel très peu de terres arables seraient achetées aujourd'hui, la plupart des terres allouées aux ZES ayant été acquises auparavant par les gouvernements d'État, est difficilement défendable, car avant d'être achetées, ces terrains étaient cultivés.

L'accaparement des terres par le gouvernement à des fins commerciales et industrielles s'est développé à la suite des réformes économiques. Le gouvernement a relevé quelque 250 zones économiques spéciales dans le pays, sur base de la loi sur les ZES de 2005. Très souvent, les terres acquises sont arables. Entre 1991 et 2003, le gouvernement a acheté cinq millions d'hectares de terres en vue d'une utilisation non agricole, ce qui représente près de la moitié des acquisitions des quarante dernières années. Lorsque le gouvernement a décidé d'acheter 10 120 hectares de terres près de Mumbai (près d'un tiers de la région) pour la Reliance Industries, la nouvelle a défrayé la chronique et la pression publique a entraîné la baisse de ce chiffre à 5 000 hectares (Mathew Aerthayil, 2008). Puisque la ZES prive les paysans de leurs terres et de leurs moyens d'existence, elle nuit à l'agriculture.

Constructions de grands barrages

À l'indépendance, l'Inde comptait moins de 300 grands barrages. En 2000, leur nombre dépassait 4 000. Selon une récente évaluation, avec environ 4 600 édifices, l'Inde se classe aujourd'hui à la troisième place mondiale des constructeurs de barrages, après les États-Unis et la Chine. Néanmoins, la construction de ces grandes structures suscite de vives inquiétudes, car elle entraîne le déplacement de nombreux habitants et accapare d'énormes superficies de terres agricoles cultivables, y compris des ressources forestières.

Prenons l'exemple du projet de Sardar Sarovar au Gujarat. D'après les estimations du gouvernement, plus de 41 000 familles seront déplacées pour installer un réservoir qui s'étendra sur 186 000 hectares de terres. Selon une évaluation prudente, 24 000 *khatedaars* (« familles de propriétaires terriens ») seront gravement affectées par la construction de canaux (le nombre de familles touchées est donc bien plus élevé puisqu'en général, un *khatedar* met à son tour d'autres familles au travail). De la même manière, plus de 10 000 familles de pêcheurs perdront leurs moyens d'existence dans les zones en aval, car le barrage provoquera un arrêt complet du régime hydraulique en dehors des mois de mousson.

Installation d'instituts d'enseignement

Un autre problème majeur est l'accaparement de terres agricoles fertiles afin d'installer des institutions d'enseignement. Prenons l'exemple de l'université Vedanta, qui devrait être installée à Puri-Konark Marine Drive, dans l'Orissa. Une lettre d'intention a été signée en 2006 entre l'Anil Agrawal Foundation et le gouvernement de l'État pour la mise en œuvre de ce projet, qui nécessitera une superficie de 8 000 acres et un investissement de 15 milliards de roupies. Les terres allouées à l'université comprennent de vastes zones agricoles fertiles pouvant produire jusqu'à trois récoltes. À ce jour, le projet a acheté 6 892 acres de terre, dont près de 4 000 aux villages. Plus de cinquante villages sont touchés et environ 50 000 habitants (des agriculteurs pour la plupart) seront déplacés, alors qu'ils dépendent de ces terres pour leur subsistance depuis des générations.

Pour réaliser son projet, le groupe Vedanta prévoit d'acheter des milliers d'acres de terres fertiles, 30 000 étangs et sources, grandes ou petites, des stations d'alevinage, des jardins, des zones forestières et dix-huit hameaux. Dans un entretien avec *The Industry*

and Mines Observers, Shri Uma Ballabh Rath, ancien membre de l'assemblée législative, a affirmé qu'on n'avait jamais vu une université nécessiter 8 000 acres de terres. Sur ces 8 000 acres, 6 000 devraient provenir de terres privées, 1 300 du temple de Jagannath et 700 du gouvernement. Alors que dans beaucoup d'universités réputées, les campus couvrent quelques centaines d'acres, Vedanta souhaitait étendre son projet sur plus de 8 000 acres de terres agricoles. Si le groupe n'installe pas cette université, il n'est pas à exclure qu'avec une propriété si vaste, il décide d'investir dans des biens immobiliers.

Lutte contre le changement climatique

Sous couvert de protection des forêts et de lutte contre le réchauffement climatique, via la création de puits de carbone, etc., plusieurs gouvernements ont essayé, à différents niveaux et parfois en partenariat avec de grands organismes donateurs (tels que la Banque mondiale), de réduire l'accès des tribus aux forêts et parfois même de les déplacer. Ce problème a fait l'objet de nombreuses études récentes publiées notamment par le Centre for Science and Environment.

Dégradation des sols et dépendance envers les procédés chimiques et industriels

Aujourd'hui, le pays doit faire face à la mauvaise gestion et aux revers de l'agriculture moderne et notamment à l'utilisation massive d'engrais, pesticides, insecticides bon marché. En effet, de grandes étendues de terres, durement affectées par l'utilisation excessive de produits chimiques lors de la révolution verte, sont maintenant presque arides et le niveau des nappes d'eau souterraines y a chuté à une vitesse alarmante, comme dans plusieurs districts de Punjab.

Cette rapide baisse des niveaux d'eau modifie la salinité des sols, leur toxicité et entraîne des carences en micro-éléments, etc. Des experts ont souligné qu'en 1955, le Punjab possédait 34,8 millions d'acres-pieds³ (MAF) d'eau, alors qu'aujourd'hui, l'eau n'atteint que 12,8 MAF. Ce niveau est considérablement plus bas que la norme actuelle, supérieure à 36,5 MAF. Cette situation a évidemment entraîné une crise croissante dans l'agriculture du Punjab.

3. Un acre-pied est la quantité d'eau nécessaire pour inonder une plaine d'une acre de surface (0,405 hectare) sur un pied de hauteur (30 cm), soit 326 000 *gallons* (1 234 044 litres).

Selon une récente étude menée par le National Center for Advocacy Studies, à Pune, 2 360 000 hectares de terres ont été acquis entre 1951 et 1995 pour divers projets de développement visant à construire des barrages, des industries, des mines, etc. Environ 65 % ont été affectés à des barrages, 17 % à l'exploitation minière, 5 % à l'industrie et 13 % à d'autres projets. Malheureusement, peu de données objectives sont disponibles pour la période la plus récente, mais selon diverses sources, la vitesse de reconversion des terres agricoles à des fins non agricoles aurait considérablement augmenté avec l'ère de réformes économiques initiée au début des années 1990.

Projet d'amendement sur les acquisitions de terres

De la notion d'intérêt général

Le projet de loi modificative sur l'acquisition de terres a redéfini l'« intérêt général ». Les dispositions relatives à l'acquisition des terres ne reprennent plus certaines exigences communautaires, telles que les infrastructures sociales, etc., mais incluent par contre des objets sociaux, dont l'exploitation minière et les routes. La définition de l'« intérêt général » est élargie au lieu de se préciser et de gagner en rigueur, comme beaucoup l'avaient recommandé. Elle autorise désormais les acquisitions par des entreprises.

Cela signifie concrètement que les entreprises peuvent acquérir librement toutes les terres qu'elles souhaitent, en partie via des négociations, mais aussi, ce qui est plus difficile, via une intervention de l'État. Il serait pourtant nécessaire non seulement d'exclure (ou de limiter) l'acquisition de terres par des intérêts particuliers, mais aussi de garantir que les organes des sociétés n'abusent pas des communautés rurales lors de négociations inégales. Or ce genre de disposition n'apparaît pas dans le projet de loi.

Il est également proposé dans les discussions actuelles que les compagnies financent l'achat de terres à 70 %, tandis que le gouvernement interviendrait pour les 30 % restants. Il devrait donc avoir le droit de savoir si le projet pour lequel les terres sont achetées est nécessaire au développement du pays. Sans un examen préalable, comment une entreprise privée peut-elle pousser le gouvernement à financer les 30 % restants par une loi coercitive ? Ceci signifie que le gouvernement s'éloigne de la notion d'intérêt général et se rapproche de l'intérêt privé des sociétés visant à faire des bénéfices.

Cela va à l'encontre de l'esprit général des principes directeurs de la politique de l'État dans la Constitution indienne.

Le projet de loi modificative présente un autre défaut majeur : il n'a pas été élaboré sur la notion de compensation. Les terres sont toujours traitées comme un bien, alors que dans une économie basée sur l'agriculture, comme l'Inde, elles représentent un atout productif fournissant un moyen d'existence à de nombreuses personnes, outre le propriétaire. En effet, les terres fournissent approximativement un quart de l'emploi et des moyens d'existence.

La loi sur l'acquisition des terres, avec son héritage colonial, doit disparaître, par amendement ou par abolition. La distribution inégale des terres a joué un rôle critique dans de nombreux conflits à travers le pays. La probabilité de tensions graves augmente fortement lorsqu'une importante population sans terre ou presque possède des moyens d'existence limités ou pire encore, si une communauté marginalisée dépend littéralement d'une petite parcelle de terre pour exister et survivre. Les plaintes contre les inégalités accroissent les risques de violence et le ressentiment vise généralement les gens exerçant une mainmise considérée comme imméritée, mais rentable sur les propriétés, souvent depuis plusieurs générations.

Déplacements forcés et réhabilitation

La crise des droits de l'homme à laquelle est confrontée l'Inde rurale aujourd'hui porte essentiellement sur la question des droits fonciers. Les bidonvilles, colonies d'implantation et zones tribales sont devenus le théâtre de nombreuses campagnes de la part des paysans pour sauver leurs terres et leur habitat, garantir la réforme agraire et faire pression afin de faire aboutir leurs revendications foncières. Si l'on ne considère que les dix-huit projets controversés connus en 2009, on sait qu'environ 300 000 Indiens sont menacés d'expulsion par les litiges fonciers, l'accaparement des terres et les projets agro-industriels et de réhabilitation urbaine.

Sur les milliers de personnes déjà expulsées ces dernières années, beaucoup se sont retrouvées sans abri, alors que d'autres ont été relogées sur des sites de réinstallation dépourvus de commodités de base (sanitaires) et dotés d'infrastructures défectueuses, avec un accès limité à l'emploi. En droit et en pratique, il n'a pas été possible de protéger la population contre les déplacements forcés, alors que les personnes dotées du pouvoir politique ou économique peuvent accaparer les terres arbitrairement et en toute impunité.

Dans le projet de loi sur la réhabilitation, les dispositions relatives à une évaluation de l'impact social (EIS) semblent très positives, mais très limitées aux biens physiques (bâtiments, temples), institutions, commodités, etc. La notion d'impact social doit être élargie, afin d'inclure la perte d'identité, de racines, d'un rapport à la nature vieux de plusieurs siècles, la disparition d'un mode de vie, etc. Cette disposition exigeant l'approbation de l'EIS est positive, mais insuffisante : elle devrait faire partie d'une autorisation générale pour le déplacement des personnes délivrée par une autorité statutaire indépendante et non par l'administration. Cette permission doit répondre à certaines conditions et comporter une clause de révocation utilisée dans les faits en cas de non-conformité ou de défaillance.

Une impressionnante structure d'institutions a été définie (administrateur, commissaire, comités de relogement et de réinsertion, médiateur, comités de surveillance, etc.), mais les responsabilités et les pouvoirs de chacun n'ont pas été clairement déterminés. Ainsi, leurs tâches, leurs relations, l'étendue de leur pouvoir décisionnaire, les aspects traités, etc. sont loin d'être clairs et tous sont repris sous la formule : « sous réserve de prescription ».

Le projet de loi sur le relogement et la réinsertion de 2007 ne reconnaît pas les droits des personnes affectées et n'applique pas les principes internationaux tels que « le consentement libre et éclairé des personnes concernées », avant de les déplacer ou de les réinsérer. Il établit des chiffres arbitraires en matière de réinsertion, dans le but évident de diviser ces personnes. En effet, selon le projet de loi, la réinsertion ne s'appliquerait que si plus de 200 familles sont affectées par un projet dans des zones montagneuses/répertoriées ou seulement si plus de 400 familles sont touchées dans les zones de plaines. Ces propositions devraient être revues afin de minimiser les déplacements et de garantir les droits des personnes déplacées. Et cela ne doit pas être effectué uniquement par les instances gouvernementales, mais en concertation avec les personnes concernées, actuellement ignorées.

Protection des tribus répertoriées

Le projet de loi présente une autre lacune majeure : il ne prévoit aucune protection pour les « tribus répertoriées ». De nombreuses lois protègent ces tribus, notamment l'annexe V de la Constitution, qui accorde un important pouvoir au gouverneur, autorisé à annuler tout effet négatif des lois sur les tribus répertoriées. La loi de

1996 sur les *panchayats* (extension aux zones répertoriées) confère un grand pouvoir à la *Gram Sabha* (assemblée de village), tout en gardant à l'esprit la tradition tribale. Le jugement Samtha de la Cour suprême de justice en 1997 reconnaît le droit des tribus sur les minerais et les autres ressources naturelles. La loi de 2006 sur les tribus répertoriées et autres habitants traditionnels des forêts (reconnaissance des droits forestiers) leur permet de cultiver et de conserver les zones boisées.

Le projet d'amendement ne mentionne aucune de ces lois avantageuses. Au contraire, il semble les imposer au préjudice des tribus répertoriées, car les clauses dérogatoires liées à leurs avantages ne font qu'augmenter la méfiance entre les tribus répertoriées et les autres. Le projet de loi devrait intégrer les avancées de toutes les lois mentionnées ci-dessus, afin de protéger les tribus. Par ailleurs, l'actuelle zone d'influence du mouvement naxalite, les collines de l'Inde centrale, correspond à l'une de régions où la population tribale est la plus élevée.

Le principal problème soulevé par la loi sur l'acquisition des terres est qu'elle ne prévoit aucun mécanisme de sortie. Que se passe-t-il si des terres ont été acquises pour un projet, mais que celui-ci échoue ou est abandonné ? Il existe de multiples possibilités de gaspiller les terres acquises et la nouvelle loi devrait prévoir une politique de sortie pour retourner les terres acquises à leurs propriétaires d'origine si le projet est abandonné, si son ampleur a changé et nécessite une plus petite superficie ou si la surface nécessaire a été surestimée.

Selon Bardhan, le projet de loi stipule qu'une entreprise doit d'abord acheter 70 % des terres nécessaires directement aux propriétaires. Si certains propriétaires récalcitrants résistent, l'État intervient et achète le reste, mais même dans ce cas-là, les vendeurs reçoivent une prime de 60 % sur le prix moyen des terres durant les trois années précédentes. Bien que ce projet de loi représente une amélioration par rapport au droit foncier colonial en vigueur, il reste tout à fait insatisfaisant, particulièrement du point de vue des actionnaires dans les terres agricoles.

Conclusions

Premièrement, si laisser au marché la majeure partie de la transaction évite la surenchère de politiques populistes concurrentes, cette option présente néanmoins une solution inadéquate à un pro-

blème complexe. À supposer même que le but du transfert de terres soit légitime d'un point de vue économique et environnemental, l'histoire indienne regorge d'exemples de paysans sous-informés et ruinés, poussés à vendre leurs terres pour une somme modique, attirés par l'appât d'argent liquide proposé par les promoteurs immobiliers, les spéculateurs ou les intermédiaires de grandes entreprises. De cette manière, beaucoup d'*adivasis* ont perdu leurs terres ces dernières années. Même si les vendeurs connaissent bien le marché et sont bien informés, des milliers de petits paysans désunis ne font pas le poids face à un grand acheteur commercial, lors du processus de négociations.

Deuxièmement, la vente de terres entraîne le déplacement non seulement des propriétaires, mais aussi celui des métayers et des ouvriers agricoles. Il est essentiel de reconnaître que les cas où des politiciens, des intermédiaires et des entrepreneurs escroquent de pauvres vendeurs en les privant de leurs droits à des indemnités et au relogement sont beaucoup trop nombreux. Il est donc souhaitable, dans certains cas, de confier la responsabilité de déterminer des prix équitables et de gérer le processus de transfert et de relogement à une commission indépendante. Il est nécessaire pour cela de minimiser l'ingérence politique dans le fonctionnement de cette commission et de permettre aux dirigeants et aux organisations de la communauté d'accéder et de participer à celle-ci.

Enfin, il est reconnu que même si des terrains ont été affectés à des fins industrielles, énormément restent inexploités. En effet, dans certains cas, le gouvernement ne sait même pas quelle proportion des terres allouées est vraiment utilisée. Souvent, les acteurs privés qui parviennent à acquérir les terres n'en utilisent qu'une petite partie et laissent simplement le reste à des fins de spéculation immobilière. D'autres terres agricoles acquises sont affectées illégalement à des projets industriels ou autres.

Traduction de l'anglais : Céline Antoine

Bibliographie

- Bardhan Pranab (2009), « The Real Issues Behind Land Acquisition », *The Hindu*, 1^{er} août.
- Clapp R. A. (1944), « The Moral Economy of the Contract in Living under Contract: Contract Framing and Agrarian Transformation in Sub-Saharan Africa », in Little P.D. et Watts M.J. (dir.), Wisconsin, The University of Wisconsin Press.

Mathew Aerthayil (2008), «Agrarian Crisis in India is a Creation of the Policy of Globalisation», *Mainstream*, vol. 46, n° 13, www.mainstreamweekly.net/article588.html.

Mohanty B. et Mohanty A. (2010), «Globalisation Induced Rehabilitation and Resettlement Policy 2006, Orissa: Myth and Reality», *Globalisation Governance Grassroots Series*, n° 29, National Center for Advocacy Studies, Pune.