

# L'accaparement des terres aux Philippines : la zone économique spéciale et zone franche d'Aurora

Par **Samantha Julien**,

L'accaparement des terres, ou « land grabbing », est une pratique de plus en plus courante, notamment dans les pays du Sud. Il s'agit d'une forme de contrat où un pays, généralement moins développé, accepte qu'un autre pays, souvent plus développé, vienne exploiter ses ressources naturelles. Se faisant, des acteurs étrangers des secteurs autant publics que privés, tels que des gouvernements ou encore des sociétés d'agroforesterie ou d'exploitation minière, louent ou achètent des parties des terres. Cette pratique est acceptée par les gouvernements des pays plus pauvres, puisqu'elle permet de se développer et de générer une source de revenus. Néanmoins, il s'agit également d'une activité controversée puisqu'elle a souvent des effets négatifs sur les terres et nuit aux populations plus marginalisées. Le *land grabbing* est aussi perçu comme une forme de néo-colonialisme par certains, alors que d'autres le voient plutôt comme une façon, à long terme, de créer éventuellement une plus grande forme d'autosuffisance dans les pays du Sud (Seaquist, Johansson et Nicholas 2014, 2). Les Philippines ne sont également pas épargnées par cette dynamique Nord-Sud liée au contrôle des ressources. Néanmoins, il existe également un accaparement interne des terres qui suit la même logique que celui s'inscrivant dans un contexte international. Afin de se développer et de générer du progrès à l'intérieur du pays, certaines initiatives sont prises par les gouvernements. C'est le cas de la *Aurora Pacific Economic Zone and Freeport* (APECO), une zone économique spéciale mise en place en 2007 par la famille des Angara, une dynastie politique des Philippines. Le projet d'APECO est au milieu de plusieurs controverses depuis sa création, notamment quant à l'accaparement des terres qu'il suscite. Nous tâcherons ici de le présenter, tout en soulevant par après les enjeux de la zone économique spéciale. Nous aborderons donc le processus d'élaboration du projet par des voies juridiques, les

répercussions sur les terres ainsi que des pistes de solutions possibles dans ce combat qui oppose David et Goliath.

### **La zone économique spéciale et zone franche d'Aurora**

Le projet initié par la famille Angara visait à apporter progrès et développement dans la province d'Aurora, plus précisément dans la municipalité de Casiguran. L'établissement d'une zone économique spéciale devait attirer des investissements majeurs dans la région et créer plusieurs emplois par la mise en place de plusieurs incitatifs fiscaux (Cruz et Juliano 2012, 11). Cela devait se faire au moyen de partenariats publics-privés afin de stimuler les investissements des grandes entreprises dans un développement rural qualifié de « durable ». Il s'agit en effet de l'une des grandes lignes du projet, APECO se disant être un pionnier dans la construction de communautés vertes (Cruz et Juliano 2012, 11). Il y a cependant beaucoup plus derrière cette idée d'envergure : aéroport international, complexes hôteliers majeurs, création d'un port reliant Casiguran au reste de l'Asie. Tout du projet tient de la démesure et de la grandeur, bien qu'il soit situé dans une zone isolée et pauvre du centre de l'île de Luzon, en plus d'être dans une petite municipalité vivant principalement de pêche et d'agriculture.

#### *Processus de création*

Bien que la Aurora EcoZone fût officiellement créée en 2007, l'idée remonte à bien plus longtemps. En décembre 1997, la sœur du sénateur Angara, Bellaflor, présentait à la chambre des Représentants un projet de loi visant à établir une zone économique spéciale dans la province d'Aurora (Cruz et Juliano 2012, 15). Celui-ci était supporté par un autre projet de loi alors présenté par le sénateur Edgardo Angara la même année. La loi potentielle présentée par Bellaflor atteignit sa troisième lecture en seulement huit jours, une vitesse étonnante puisque le processus est généralement bien plus long. Toutefois, le projet fut rejeté par le président Ramos à la suite des doutes émis par les ministères du Commerce, de l'Industrie et des Finances au sujet des bienfaits réels de la réduction des taxes sur les investissements étrangers. De plus, certains hauts fonctionnaires craignaient que l'établissement d'une

zone économique spéciale dans la province complète d'Aurora la transformerait en une zone favorable à la contrebande (Cruz et Juliano 2012, 15). Il a fallu attendre dix ans pour que le projet passe en tant que loi. Il fut initié par le sénateur Edgardo Angara, soutenu par son fils Sonny Angara au Congrès, et endossé par sa sœur, alors gouverneure de la région. Le projet en entier est ancré dans une dynamique très familiale et ce, depuis ses premières ébauches.

Lors de sa mise en place en février 2007, le projet était connu sous le nom d'*Aurora Special Economic Zone Authority* (ASEZA). Le deuxième article 2 de cette loi stipule qu'il importe à l'État d'encourager et de promouvoir le développement socio-économique du pays, notamment en créant des emplois permettant aux familles, surtout des zones rurales, d'avoir un plus grand revenu (RA9490 2007, article 2). Cela signifie que l'un des rôles du gouvernement est également d'améliorer les conditions de vie des populations plus démunies, et de leur offrir un travail par l'établissement de la zone économique spéciale. Un autre élément très important de la loi, qui est aussi source de conflit avec la population locale, concerne la création d'une autorité responsable d'opérer le site. Il est également dit que ce corps arrivera à expiration cinquante ans après la première journée de la cinquième année d'existence de cette loi, et qu'il sera reconnu comme fonctionnel six mois après l'adoption de la loi (RA9490 2007, article 10). Cela permet donc à ce corps de perdurer dans le temps, d'autant plus qu'il peut être renouvelé. La particularité se trouve dans la dernière phrase de l'article 22 de la loi : « En cas de conflits entre l'ASEZA et la province d'Aurora sur des questions concernant la zone économique d'Aurora, autres que des questions de défense et de sécurité, la décision de l'ASEZA prévaudra. » Cette phrase est excessivement importante, puisqu'elle contribue à alimenter des conflits entre les gouvernements locaux et l'autorité responsable du projet. C'est également dans cette optique que le sénateur Angara disait que la loi d'APECO - et donc l'autorité responsable - prévalait sur d'autres lois.

Toutefois, la loi fut modifiée en 2010, créant ainsi une seconde loi, la RA10083. Parmi les changements notables, autre que le changement d'appellation évoqué plus haut, le territoire alloué se trouvait agrandi, passant à 12 923 hectares (RA10083 2010, article 2). La loi ajoute que

dans les limites de la Constitution du pays, l'APECO doit être développé et opéré de façon décentralisée et autosuffisante. Enfin, l'article 7 de la loi stipule que l'entité APECO est dorénavant considérée comme une organisation à but non lucratif. Les deux lois concernant cette initiative posent donc les bases d'un projet qui sème la controverse depuis son établissement.

### **Où est caché le développement ?**

Alors que cela fait déjà plus de dix ans que le projet existe, les réalisations s'avèrent minimes et les coûts très élevés. Le gouvernement des Philippines a investi plus de 2 milliards de pesos dans l'APECO depuis sa création (Cruz et Juliano 2012, 67). Parmi les objectifs qui devaient faire de l'APECO un lieu attractif, peu ont été réalisés. Il y a également plusieurs raisons pour lesquelles les experts doutent que le projet réussisse à attirer les investisseurs. Cette réalité est problématique pour la zone économique spéciale, puisque celle-ci devait reposer sur des partenariats publics-privés. Or, aucun des protocoles d'accords (*memorandum of understandings*) datant d'avant 2009 ne s'est concrétisé en véritables projets. De plus, l'un des investisseurs, le groupe Eco-Market Solutions, a pour cofondateur Roberto Mathay, président de l'APECO de février 2011 à janvier 2012. Le manque d'investissements peut s'expliquer par les nombreuses controverses qui entourent le projet, mais aussi par plusieurs autres manquements : aucune étude sur les conséquences possibles et la faisabilité n'a été menée, les permis de construction ainsi que les autorisations n'ont toujours pas été remis, les titres des terres ne sont pas l'objet d'acquisition, aucun appel d'offres n'a été déposé et aucune consultation n'a été faite avec les populations locales directement touchées par le processus (Cruz et Juliano 2012, 67).

#### *L'environnement*

L'un des aspects qui distinguaient le projet d'APECO était la place qu'il accordait à l'environnement; les porteurs de l'initiative voulant agir comme pionniers en la matière. Le sénateur Angara a d'ailleurs vanté les mérites de la zone économique à cet égard à plusieurs reprises. De même, la vidéo promotionnelle d'APECO met l'accent sur le potentiel

vert de la région, avec les différents types d'énergies disponibles, ainsi que la beauté vierge et intouchée de Casiguran. Néanmoins, un coup d'œil aux réalisations permet aisément de se rendre compte que le portrait dressé n'est pas fidèle à la réalité. La vidéo vante le fait que « la route [rend l'APECO] vraiment accessible » (APECO 2010). Or, parcourant



Figure 1 : Exemple d'un glissement de terrain ayant eu lieu sur la route.

Image prise sur [scoopnest.com](http://scoopnest.com)

les montagnes et longeant la côte du Pacifique, celle-ci s'avère plutôt dangereuse. Les quatre heures de trajet (selon la vitesse du chauffeur et la performance de son véhicule) qui séparent Baler de Casiguran sont jalonnées par les tronçons de routes manquants, les virages serrés, les routes trop étroites et les nombreux débris des précédents glissements de terrain. Plus loin dans la vidéo, le narrateur explique que les « industries vertes sont la priorité de l'APECO », que le projet souhaite utiliser et développer « les énergies renouvelables, telles que l'énergie éolienne [...], ainsi que les panneaux solaires et l'énergie hydraulique afin de réduire l'empreinte carbone dans un environnement complètement durable. »

Le discours « énergétique » de la Aurora EcoZone visant à séduire les investisseurs sensibles aux questions environnementales ne reflète pas l'attitude de ses membres. Aucune des énergies renouvelables mises de l'avant dans la vidéo promotionnelle n'est en place. De plus, les employés de l'APECO sont responsables d'avoir fait disparaître, sans certificats, permis ou accords de la municipalité, plusieurs mangroves, venant perturber les écosystèmes fragiles de Casiguran.

*Les populations locales*

L'idée de développement qui anime le projet de l'APECO ne correspond pas à l'imaginaire des populations locales, marchands, fermiers, pêcheurs, et Autochtones. Ceux-ci préféreraient avoir plus de ressources qui leur permettraient de maintenir et d'améliorer leur mode de vie, que de le changer, comme le fait le projet de la zone économique (Cruz 2013). Toujours dans la vidéo promotionnelle, les ambitions à grande échelle du projet sont révélées lorsque le narrateur fait mention d'un « aéroport international qui rapprochera le reste de l'Asie. » Ce grand aéroport a été construit au détriment de plusieurs centaines de familles de pêcheurs, qui ont été expulsées. Il ne possède aucune tour de contrôle, aucun bâtiment d'accueil des potentiels passagers, et seulement une piste d'atterrissage, d'ailleurs sérieusement endommagée par la succession de tempêtes.

En plus des pêcheurs, c'est aussi plusieurs personnes qui seront touchées à court ou à long terme par les effets de l'APECO. Des données récoltées par l'Office National de Statistique affirment que 5 430 personnes seraient directement touchées par le projet (Cruz et Juliano 2012, 54). Le principal enjeu concerne l'accès aux terres et leur accaparement. Certaines des terres qu'utilise l'APECO appartiennent à des communautés autochtones en attente de recevoir leur *Certificate of Ancestral Domain Title*. Toutefois, le projet n'aurait tout jamais dû voir le jour sur ces terrains, en raison de la loi sur la protection des populations autochtones. Celle-ci requiert le consentement éclairé des communautés touchées avant d'effectuer une quelconque modification de leur milieu ou de leur mode de vie. « L'accès à la terre est primordial afin de combattre la pauvreté [...]. La terre offre un endroit pour vivre, et leur permet de conserver leur identité et leur culture (Zoomers 2012, 12). Le projet d'APECO constitue donc une violation flagrante des droits de ces communautés. Plus largement, la zone économique ne bénéficie pas à la communauté locale de Casiguran, mais uniquement à ceux qui ont lancé le projet. Aucune initiative n'a été menée de la part des dirigeants de l'APECO pour faire participer concrètement les habitants. Les multiples violations des droits, le manque de communication et les contrecoups environnementaux ne sont que quelques facteurs qui expliquent l'opposition conjointe de l'Église, des ONG et de la population locale à la zone franche.

*La résistance*

La figure d'opposition principale au projet est le prêtre de la municipalité, le père Joefran. Le prêtre se dit le protecteur des plus pauvres et désire lutter afin de pouvoir redonner aux communautés touchées ce qui leur revient. Fervent défenseur, il s'est opposé plusieurs fois aux dirigeants et s'exprime sans filtre pour protéger la municipalité, les fermiers, pêcheurs et Autochtones des effets néfastes d'APECO. Entre autres, il mène des campagnes de sensibilisation afin que les habitants puissent réellement comprendre ce qui est en jeu avec l'établissement d'une telle zone. Il offre également de l'aide aux communautés touchées et déplacées. Travaillant de concert avec lui, la *TASK-FORCE* Anti-APECO tente de rejoindre des gens qui ne sont pas nécessairement à Casiguran. Les membres du groupe, la plupart basés à l'Université catholique Ateneo de Manila, tentent de sensibiliser les gens plus largement, par la rédaction d'articles sur le sujet et par le développement d'un réseau d'action. Au sein même de la communauté de Casiguran, plusieurs organisations des différents groupes touchés (pêcheurs, fermiers, Autochtones) ont vu le jour et agissent de concert par des pétitions ou des campagnes publiques (en tenant des kiosques d'information dans le centre de la municipalité, par exemple). Plusieurs autres groupes luttent également contre l'APECO, tels que le mouvement *Resist APECO! Defend Aurora!*, *Justice and Peace Action Group of Aurora* (JPAG), l'ONG *Focus on the Global South* ou encore *International Solidarity Mission*.

Le 24 novembre 2012, plus d'une centaine de personnes originaires de Casiguran et de mouvements associés ont entrepris une grande marche vers Manille afin de protester contre APECO. Les participants, dont le prêtre, les habitants de la région, des membres de la *TASK-FORCE* et de l'*International Solidarity Mission* sont arrivés quelques jours plus tard, le 10 décembre à Manille pour la journée dédiée aux droits de la personne. Les participants ont pu avoir un entretien avec le président du pays au cours duquel ils ont pu faire valoir leurs opinions. Parmi les autres initiatives, des manifestations ont été organisées afin de contrer la hausse du budget d'APECO, et des pétitions ont aussi été signées.

### **Des solutions possibles ?**

*L'Aurora Pacific Economic Zone and Freeport* n'a pas la faveur des habitants de Casiguran, même si certains y voient un espoir de développement bénéfique pour la municipalité et la province. Le manque - ou plutôt l'absence - de communication et de consultations entre les instigateurs du projet et la population locale est un important facteur de frustration. Les quelques consultations réalisées par le gouvernement n'ont fait qu'augmenter l'insatisfaction des pêcheurs, fermiers et Autochtones. Après la grande marche de 2012, ces derniers ont pu rencontrer le président des Philippines et discuter avec le fils du sénateur Angara, lui aussi membre du comité de direction du projet. Toutefois, le président de l'époque, Benigno Aquino III, avait manqué de considération, et Sonny Angara démentait les accusations d'accaparement des terres.

Comme les réalisations de l'APECO sont encore minimes, il est encore temps de tenir des consultations qui permettraient à la population locale d'exprimer ses besoins, favorisant ainsi une forme de dialogue. Si l'APECO avait également à cœur de se conformer aux lois, il devrait prendre en compte l'avis des Autochtones. Cela pourrait à long terme pacifier les relations entre les dirigeants et la population, et ainsi favoriser l'arrivée des potentiels investisseurs. La mise en place de telles mesures d'inclusion des communautés locales, qui passe également par des politiques d'aide et de soutien, s'inscrirait alors dans les lignes directrices que s'est données elle-même l'APECO.

### **Conclusion**

*L'Aurora Pacific Economic Zone and Freeport* a encore beaucoup à faire si elle désire attirer les investisseurs et montrer une image plus inclusive eu égard à la population locale. Les deux lois entourant le projet lui procurent plusieurs pouvoirs, entre autres celui d'avoir un avis prévalant dans le cas d'un conflit entre l'APECO et les gouvernements locaux. Ce pouvoir fut utilisé par exemple à quelques reprises dans des situations d'accès à la terre. Il a aussi été question des incohérences du



projet dans ces objectifs de développement, d'internationalisation du site, de ses velléités d'être un pionnier de l'industrie verte et de respect des communautés locales.

Lors d'une visite sur les lieux à l'été 2018, il fut possible de voir qu'APECO reste un endroit vide dégageant une ambiance lourde. En effet, alors que le projet devait favoriser le tourisme dans la région, mes collègues et moi-même étions les seuls visiteurs dans chaque endroit où nous nous sommes rendus. Sur le plan environnemental, le dépliant touristique de la zone économique met de l'avant une zone d'aquaculture. Toutefois, seuls les restes des mangroves démantelées sans autorisation par les employés d'APECO étaient observables. En ce qui concerne les populations locales, nous avons pu sentir chez eux du dégoût pour un projet qui ne réalise aucun de ses objectifs et qui empiète sur leurs terres. Les groupes autochtones auprès desquels nous avons mené des entrevues ont tous été unanimes quant au fait qu'ils n'ont jamais été consultés et que ce projet ne fut qu'une occasion pour accaparer leurs terres. La relation entre les habitants et les dirigeants demeure froide et tendue, sans aucun signe d'une possibilité d'entente entre les parties.

### Biographie

*Samantha Julien est détentrice d'un baccalauréat en Études internationales de l'Université de Montréal et est présentement candidate à la maîtrise en Affaires publiques et internationales à l'Université d'Ottawa. Ses intérêts de recherches reposent, entre autres, sur les questions environnementales et l'Asie.*

**Références**

*Aurora Pacific Economic Zone and Freeport (2010), Aurora Pacific Eco zone (APECO) Investor Video. YouTube. En ligne. <https://www.youtube.com/watch?v=Uc3E6yXGCic> (page consultée le 10 août 2018)*

*Cruz, Jerik et Hansley Juliano (2012), The APECO Imbroglia and the Anti-APECO Struggle. Philippines: Roman Catholic Prelature of Infanta.*

*Cruz, Jerik (2013), APECO's Story: Two Visions of Development Contend in Land Grab Case. En ligne. <https://www.focusonpoverty.org/apecos-story-two-visions-of-development-contend-in-land-grab-case/> (page consultée le 10 août 2018)*

*Philippines (2007), "Aurora Special Economic Zone Act of 2007". RA 9490.*

*Philippines (2010), "Aurora Pacific Economic Zone and Freeport Act of 2010". RA 10083.*

*Seaquist, Jonathan W., Emma Li Johansson et Kimberly A. Nicholas (2014), « Architecture of the global land acquisition system: applying the tools of network science to identify key vulnerabilities ». *Environmental research letters* 9 : 1-12.*

*Zoomers, Annalies (2011), « Introduction: Rushing for Land: Equitable and sustainable development in Africa, Asia and Latin America ». *Development* 54(1) : 12-20.*