



**« L'investissement agricole » facilité par  
l'État au Rwanda :**  
*regroupement des terres, renforcement du contrôle*

**Chris Huggins**

**LDPI  
Working  
Paper**

**16**

## « L'investissement agricole » facilité par l'État au Rwanda : regroupement des terres, renforcement du contrôle

par Chris Huggins

(Traduit de l'anglais par Timothé Feodoroff)

*Publié par:*

**The Land Deal Politics Initiative**

[www.iss.nl/ldpi](http://www.iss.nl/ldpi)

[landpolitics@gmail.com](mailto:landpolitics@gmail.com)

*En collaboration avec:*

**Institute for Development Studies (IDS)**

University of Sussex

Library Road

Brighton, BN1 9RE

United Kingdom

Tel: +44 1273 606261

Fax: +44 1273 621202

E-mail: [ids@ids.ac.uk](mailto:ids@ids.ac.uk)

Website: [www.ids.ac.uk](http://www.ids.ac.uk)

**Initiatives in Critical Agrarian Studies (ICAS)**

**International Institute of Social Studies (ISS)**

P.O. Box 29776

2502 LT The Hague

The Netherlands

Tel: +31 70 426 0664

Fax: +31 70 426 0799

E-mail: [iss.icas@gmail.com](mailto:iss.icas@gmail.com)

Website: [www.iss.nl/icas](http://www.iss.nl/icas)

**The Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS)**

School of Government, Faculty of Economic and Management Sciences

University of the Western Cape, Private Bag X17

Bellville 7535, Cape Town

South Africa

Tel: +27 21 959 3733

Fax: +27 21 959 3732

E-mail: [info@plaas.org.za](mailto:info@plaas.org.za)

Website: [www.plaas.org.za](http://www.plaas.org.za)

**The Polson Institute for Global Development**

Department of Development Sociology

Cornell University

133 Warren Hall

Ithaca NY 14853

United States of America

Tel: +1 607 255-3163

Fax: +1 607 254-2896

E-mail: [ta12@cornell.edu](mailto:ta12@cornell.edu)

Website: [polson.cals.cornell.edu](http://polson.cals.cornell.edu)

©Septembre 2013 [FR] Tous droits réservés. La reproduction ou la transmission du présent ouvrage, en totalité ou en partie, sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit, est interdite sans l'autorisation de l'éditeur et de l'auteur.

Publié avec le soutien du UK Department for International Development (DfID) and Atlantic Philanthropies, Inter-Church Organization for Development Cooperation (ICCO), Ford Foundation and Miserior

## Résumé

Le Rwanda, pays en pénurie de terres, est un endroit improbable où observer le phénomène de « l'accaparement des terres ». Toutefois, une reconfiguration juridique, institutionnelle et financière en cours du secteur agricole au Rwanda facilite la pénétration accrue des systèmes de production des petits producteurs ruraux par du capital rwandais ou international, avec quelques « accaparements des terres » à grande échelle par des sociétés étrangères. Le plus souvent, l'investissement étranger dans l'agriculture rwandaise est susceptible de prendre la forme d'arrangements d'agriculture contractuelle avec les coopératives. Ces contrats sont facilités par l'État qui, lorsqu'il est nécessaire, fait appel à des mécanismes de coercition ainsi qu'à des stratégies interventionnistes (telles que les politiques de spécialisation régionale des cultures et des politiques de regroupement obligatoire de l'usage des terres) afin de créer un « environnement favorable » à l'investissement agricole. Le gouvernement rwandais a adapté des outils néolibéraux, tels que les « contrats de gestion du rendement » qui rendent les administrateurs publics locaux responsables des objectifs de « développement » agricole, souvent explicitement liés à des intérêts privés. Les activités philanthropiques des agences internationales de développement sont aussi généralement étroitement associées avec les activités étatiques et le capital étranger, de sorte que la diversité des acteurs et des objectifs modifie les relations entre la terre et le travail, exposant les petits agriculteurs aux marchés régionaux et mondiaux. Ces processus laissent à penser que « l'accaparement des terres » n'est qu'un aspect d'une reconfiguration plus large du contrôle sur la terre et le travail dans les pays du Sud ; au-delà de la simple acquisition de vastes étendues de terres, une attention particulière doit être accordée aux différents modes « d'investissement agricole ».

## À propos de l'auteur

**Chris Huggins** est spécialisé dans l'économie politique agraire et des réformes agricoles, plus particulièrement en Afrique de L'Est et Centrale où il a vécu de 1998 à 2007. Il est le co-auteur (avec Scott Leckie) de *Conflict and Housing, Land, and Property Rights: A Handbook on Issues, Frameworks, and Solutions* (Oxford University Press, 2011). Il est actuellement candidat au doctorat en géographie (specialisation en économie politique) à Carleton University, Ottawa.

## Remerciements

L'auteur voudrait remercier avec gratitude les commentaires de Ian Scoones et Blair Rutherford, ainsi que le support financier du Land Deal Politics Initiative (LDPI) qui a rendu possible l'écriture de cet article



## Table des Matières

<b>1 Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Un aperçu de l'économie politique de la réforme agricole au Rwanda.....</b>	<b>3</b>
2.1 Le paradigme de la « Révolution verte » au Rwanda .....	3
2.2 Les moteurs internes de changement dans la réforme agricole.....	4
2.3 Les objectifs de la réforme agricole .....	6
2.4 L'investissement national et étranger dans le secteur agricole .....	6
<b>3 La Politique Agricole Nationale et le Programme d'Amélioration des Cultures (CIP) .....</b>	<b>7</b>
<b>4 Régime foncier, regroupement des terres et intensification agricole .....</b>	<b>10</b>
<b>5 Tendances nouvelles au sein du secteur agricole rwandais .....</b>	<b>11</b>
5.1 Étude de cas : la production de jatropha.....	13
<b>6 Étude de cas : la production de pyrèthre dans la province du Nord.....</b>	<b>15</b>
6.1 Les mécanismes de la production forcée.....	16
6.2 Intervention des bailleurs de fonds et du secteur privé .....	16
6.3 De la philanthropie coercitive.....	17
<b>7 Conclusion et discussion .....</b>	<b>18</b>
<b>Références.....</b>	<b>20</b>



## 1 Introduction

La « ruée commerciale vers les terres » ou « l'accaparement des terres » a eu tendance à impliquer, selon plusieurs études, un ciblage volontaire d'entreprises sur certains pays aux structures de gouvernance faibles (voir par exemple Deininger et Byerlee et al, 2010). Les gouvernements de ces pays sont incapables ou indisposés à régler de manière adéquate l'utilisation des terres et des ressources naturelles ainsi que les facteurs connexes ; conséquences sur l'environnement et droit du travail. Les cadres juridiques de ces pays peuvent être dépassés, minés par des contradictions internes, ou biaisés envers certains droits de propriété et d'utilisation (tels que les droits coutumiers). Lorsque des législations efficaces existent, ces pays sont incapables d'appliquer la loi (ou indisposés à le faire) et de voir à ce que les sociétés s'y conforment. Nombre de pays en proie aux acquisitions foncières à grande échelle sont également dépeints – par ceux en faveur de « l'investissement agricole étranger » – comme caractérisés par de vastes étendues de terres sous-utilisées ou soi-disant « vacantes ». Des études suggèrent que la plupart des terres louées par des « investisseurs » internationaux sont propriétés de l'État (Cotula, 2012: 671), et par conséquent, souvent dotées d'une faible protection des droits à la terre des populations locales. Faible gouvernance et perception d'une disponibilité de terres à bas prix sont peut-être les deux facteurs qui expliquent le fait que la majorité des acquisitions foncières à grande échelle surviennent en Afrique (Cotula, 2012: 651; Anseeuw et al, 2011: 23). Les multinationales et autres acteurs sont donc facilement en mesure d'acheter ou de louer des terres pour la production de nourriture, de biocarburants ou d'autres produits. Ces accords ont été critiqués pour échouer à créer des bénéfices durables substantiels pour les collectivités locales ou le pays dans son ensemble, tout en potentiellement déplaçant et dépossédant les citoyens ayant des revendications sur les terres et les ressources, ainsi qu'affectant négativement les moyens d'existence d'un groupe plus large de citoyens par leurs effets environnementaux et socio-politiques secondaires et tertiaires (Anseeuw et al, 2011).

Le Rwanda *n'est pas* un des pays mentionnés ci-dessus. Loin d'avoir une abondance de terres vacantes, il connaît une pénurie aiguë de terres : la moyenne de la propriété foncière par famille au Rwanda est d'environ trois quarts d'un hectare, généralement composés de plusieurs petites parcelles<sup>1</sup>. Il n'est pas non plus caractérisé par les indicateurs classiques de « gouvernance faible ». Il dispose au contraire d'un appareil d'État bien organisé qui s'étend jusqu'au niveau local grâce à une chaîne efficace de responsabilités, et il a mis en place, au cours de la dernière décennie, un ensemble de lois, de règlements et de politiques sur la terre, l'agriculture, l'investissement, les accords et autres domaines pertinents. Il a récemment conclu un programme national d'enregistrement des terres au cours duquel chaque parcelle de terre du pays a été portée au cadastre ; ce programme a été généralement perçu comme une réussite (Ali et al, 2011), particulièrement en ce qui concerne les droits fonciers des femmes (Daley et al, 2010). Son gouvernement est considéré comme davantage capable, dans le sens technique et administratif, que la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne. En tant que « chouchou de l'aide », il a bénéficié des plus hauts niveaux d'aide par capita en Afrique, utilisés pour construire des infrastructures, améliorer les capacités techniques du gouvernement, et financer des programmes de « justice et réconciliation nationale » post-génocide. Même s'il reste très dépendant de l'aide, le pays s'est avéré apte à réduire les conditionnalités attachées, et à développer l'appui direct au budget national (plutôt que le financement de programmes ou de projets spécifiques) (Zorbas, 2011). La réforme agricole en cours au Rwanda a considérablement amélioré les rendements – sur le plan national, les rendements de certaines cultures auraient doublé ou même triplé au cours de ces dernières années – et a été largement saluée par les médias

<sup>1</sup> Les statistiques sur les superficies des propriétés foncières varient légèrement d'une source à l'autre. La taille moyenne des parcelles agricoles a diminué de 25 % entre 1990 et 2000 (Vinck et al, 2009), mais selon MINAGRI 2012, la taille moyenne est actuellement 0,76 ha, ce qui est supérieur aux estimations précédentes. Les processus à travers lesquels la superficie moyenne des propriétés foncières aurait apparemment augmenté au cours des dernières années ne sont pas encore clairs.

dominants et de grandes organisations internationales (voir par exemple Worldwide Concern, 2011; Majyambere, 2012; Riungu, 2011; AGRA, 2010). L'État est ambitieux, avec une « vision » claire de l'avenir ainsi qu'un programme explicite de « modernisation » souvent présenté comme un exemple régional et continental de réussite, modèle de développement (Dagan, 2011; Zakaria 2009). Bien que chacun de ces éléments ait fait l'objet de critiques significatives (voir, par exemple, diverses contributions dans Strauss et Waldorf, 2011), le fait est que le Rwanda ne correspond pas au profil type d'un pays qui pourrait subir un « accaparement des terres ».

Cependant, cette hypothèse n'est que partiellement vraie. C'est précisément à cause des capacités formidables de l'État que l'économie politique de la commercialisation des produits agricoles au Rwanda implique la pénétration des économies rurales par le capital régional et global, *parfois à travers l'acquisition de terres à grande échelle*, mais aussi à travers des processus complémentaires. L'analyse de cet article soutient la thèse que les soi-disant « pays d'accueil » jouent généralement un rôle clé dans la facilitation de « l'accaparement des terres » (Cotula, 2012: 670-1), mais nous nous éloignons dans une certaine mesure de l'importance généralement accordée aux « activités commerciales, au favoritisme politique et aux gains personnels » (ibid) des élites locales. Au Rwanda, la facilitation de l'investissement agricole étranger et domestique est très clairement liée aux stratégies du gouvernement central pour le développement économique. Alors que les acteurs individuels bénéficient de diverses manières des accords agricoles, le gouvernement central coordonne les liens entre la terre, le travail et le capital ; il est le centre politique du pouvoir qui pousse pour le programme « d'investissement agricole ». Cette situation de contrôle effectif par l'État central (plutôt qu'une situation plus fracturée avec des chefs locaux) est quelque peu semblable à ce que Landers (2012) décrit en Éthiopie. Une des différences fondamentales entre les deux cas toutefois est la pénurie omniprésente des terres au Rwanda, alors que la pression foncière en Éthiopie est moins uniforme. Les difficultés d'identification des grandes étendues de terres « non utilisées » pour des acquisitions commerciales ont incité le gouvernement rwandais à faire preuve d'imagination dans l'élaboration de ses stratégies.

La reconfiguration juridique, institutionnelle et financière en cours du secteur agricole au Rwanda facilite la pénétration accrue des systèmes de productions des petits producteurs ruraux par du capital rwandais ou international. Cela peut inclure quelques « accaparements des terres » à grande échelle par des sociétés étrangères, mais est davantage susceptible de prendre la forme d'une part de l'expansion imposée par l'État de l'agriculture contractuelle, impliquant des coalitions de capitaux étrangers et nationaux, et d'autre part, de l'accumulation foncière grâce aux mécanismes du marché par des élites riches et bien pourvues en relations politiques (concentration des terres). Bien qu'une telle concentration des terres implique forcément « des acheteurs et vendeurs consentants », ce processus ne peut être compris correctement qu'à travers une explication des contraintes qui sous-tendent certains secteurs de l'économie rurale rwandaise, notamment les politiques de spécialisation régionale des cultures, de même que le fort contrôle que les élites sont capables d'exercer sur de nombreuses coopératives agricoles.

Les « facilitateurs » clés de l'investissement agricole sont l'utilisation restrictive du concept de « droits fonciers » par le gouvernement rwandais ainsi que ses redoutables capacités coercitives juridiques et administratives d'infliger des conditions sur les processus de production et de commercialisation agricole. Ces conditions sont imposées afin de réaliser la vision étatique d'un secteur agricole commercial, axée sur l'exportation, « moderne » et mécanisée. Ce programme de « modernisation » est associé non seulement à l'accès aux intrants chimiques (engrais), à l'irrigation et à d'autres technologies, mais aussi à l'incorporation dans les filières commerciales, tout particulièrement à travers l'agriculture contractuelle et l'accès au crédit.



## 2 Un aperçu de l'économie politique de la réforme agricole au Rwanda

Le gouvernement du Rwanda s'est, depuis 2006 environ, engagé dans un processus de restructuration radicale de son secteur agricole. Cette restructuration a été conçue par le Front Patriotique Rwandais (FPR), parti politique au pouvoir depuis le génocide de 1994<sup>2</sup>. Au cours du génocide plus de 800 000 personnes ont perdu la vie et l'infrastructure sociale et matérielle a été en grande partie détruite ; l'État s'est alors retrouvé devant la tâche gigantesque de reconstruire les institutions étatiques. Dans le processus de reconstruction, le gouvernement et les bailleurs de fonds ont fait une « césure » symbolique avec le passé, en développant de nombreuses politiques économiques associées avec le néolibéralisme (Harrison, 2010). Le FPR, dirigé par le président Paul Kagame, a mobilisé la rhétorique et les concepts des discours économiques et de « développement » néolibéraux tout en les adaptant au contexte politique rwandais d'autoritarisme centralisé (Strauss et Waldorf, 2011). Par exemple, le concept de « bonne gouvernance » au Rwanda met davantage l'accent sur l'efficacité et sur les principes anti-corruption que sur l'autonomisation des citoyens comme ailleurs ; les institutions publiques et les responsables administratifs doivent signer des « contrats de rendement », un outil essentiellement néolibéral dont les formes d'adaptations sont discutées par la suite. Le gouvernement rwandais a facilité l'investissement étranger dans presque tous les secteurs de l'économie, y compris dans le secteur agricole (Veldman et Lankhorst 2011). Le nombre de procédures administratives obligatoires dans le processus de réalisation d'un investissement étranger a été réduit, et le Rwanda s'est rapidement déplacé vers le haut du classement du rapport « Doing Business » de la Banque Mondiale. Comme de nombreux pays, le Rwanda est engagé sur une voie que l'on pourrait qualifier d'« autoritarisme basé sur le marché ». Cette orientation politique possède ses propres contradictions et tensions internes, en particulier autour des politiques de décentralisation administrative qui sont mises à l'épreuve par une culture politique de prise de décision hautement centralisée. En outre, la position privilégiée occupée par certaines entreprises détenues par le FPR dans certains secteurs de l'économie est susceptible de limiter les options laissées aux sociétés privées (Gokgur, 2012). De plus, le Rwanda a également mis en place divers programmes de protection sociale, tel l'éducation primaire « gratuite » et un régime national d'assurance-maladie qui, bien que basé sur les contributions des utilisateurs, est subventionné<sup>3</sup>. L'étiquette « néolibéral » ne peut donc pas être appliquée au Rwanda sans quelques réserves.

### 2.1 Le paradigme de la « Révolution verte » au Rwanda

Le gouvernement rwandais a explicitement formulé sa réforme agricole comme part de la « Révolution verte africaine ». Certains critiques considèrent que les principales impulsions de la Révolution verte en Afrique viennent des multinationales dont beaucoup, à l'image de Monsanto et de Syngenta, dominent le marché pour certains d'intrants dont les semences améliorées, les pesticides et les engrais chimiques. Selon ces critiques, ces sociétés jouent un rôle important, en grande partie dans les coulisses, tout en « laissant » les organisations multilatérales de recherche, les institutions non-gouvernementales régionales et des personnalités politiques africaines « donner l'impression » de prendre les devants (Dano, 2007: 56).

Le Rwanda a donc été décrit comme « capitulant » aux intérêts privés (Milz, 2011), basé sur le fait que les multinationales fournissent la plupart des intrants achetés par le gouvernement et par les agriculteurs. Par exemple, les engrais sont en grande partie fournis par la société norvégienne Yara

<sup>2</sup> Le FPR gouverne officiellement depuis 2003, la fin de la période de transition politique. Il était auparavant un acteur majeur dans le gouvernement d'unité nationale post-génocide en fait de pouvoir décisionnel.

<sup>3</sup> Cependant, bien qu'il n'y ait pas de frais de scolarité officiels, les parents sont généralement appelés à faire des contributions informelles, par exemple pour la maintenance des infrastructures de l'école.

International ASA<sup>4</sup>. Plus généralement, un grand nombre d'études académiques sur les transformations agricoles contemporaines se sont concentrées sur les moteurs internationaux du phénomène actuel « d'accaparement des terres », accordant moins d'attention au rôle des élites nationales (Cotula, 2012: 651), et « comment ces processus internationaux interagissent avec l'économie politique domestique, et quel rôle l'État joue dans l'investissement agricole ainsi que son influence sur l'évolution des relations agraires » (Lavers, 2012: 796).

Il est vrai que le régime de développement agricole en Afrique opère au sein d'un discours plus large, longtemps dominé par les valeurs, le vocabulaire et les acteurs occidentaux capitalistes. Les politiques émergent des systèmes de connaissances insérés dans des relations de pouvoir inégales et les reflètent ensuite (Foucault, 1980; Escobar, 1994). Ceci étant dit, la marge de manœuvre des entreprises et gouvernements africains au sein de ces processus est sous-estimée. Par exemple, plusieurs études ont décrit la manière sophistiquée et déterminée par laquelle le gouvernement du Rwanda a géré les bailleurs de fonds internationaux afin de conserver un degré élevé de contrôle sur ses processus d'élaboration des politiques (Zorbas, 2011; Hayman, 2009). Le gouvernement rwandais a « adapté à sa sauce » le modèle générique de la « Révolution verte africaine », notamment en ce qui a trait aux politiques de spécialisation régionale des cultures et de regroupement foncier. Le gouvernement bénéficie d'un contrôle sur le financement de la réforme, en dépit de la forte proportion de fonds qui proviennent de bailleurs de fonds<sup>5</sup>. Alors que certains bailleurs financent des projets particuliers, la majorité du financement est allé directement au budget de l'État, où il peut être utilisé sans grande supervision ou guidage des bailleurs<sup>6</sup>. Plutôt que de concevoir toute l'influence provenant de sources externes, il est plus réaliste de visualiser une interaction d'intérêts et d'idées entre États africains et acteurs externes (à la fois privés et publics). Cette *convergence d'intérêts* résulte dans des politiques – et donc résultats de programmes – spécifiques.

## 2.2 Les moteurs internes de changement dans la réforme agricole

Tout comme ailleurs, l'élaboration des politiques est une affaire contrôlée par les élites au Rwanda. La majorité des petits producteurs pauvres a sans aucun doute peu d'influence sur la situation politique<sup>7</sup>. Les responsables de formulation des politiques ont peu de liens institutionnels ou personnels avec les questions de développement rural, et sont nombreux à avoir une attitude condescendante, voire méprisante, envers les petits producteurs pauvres pratiquant des formes « traditionnelles » d'agriculture (Ansoms, 2009). La Politique Foncière Nationale résume bien cette perception lorsqu'elle affirme que « les paysans pratiquent une agriculture médiocre qui n'a pas d'avenir » (MINITERE, 2004). La société civile rwandaise, qui comprend de nombreuses organisations paysannes et de développement rural, a peu de moyens pour influencer les politiques et a été largement réduite, par des pratiques étatiques de cooptation et de contrôle, à un rôle de « mise en œuvre des politiques ». Bien que le contrôle étatique sur la société civile soit principalement exercé par le gouvernement rwandais et beaucoup de ses « partenaires de développement » dans le fragile contexte post-génocide, le Rwanda a une longue histoire d'autoritarisme étatique dans l'extraction et la réorganisation socio-économique (Newbury, 1988; Des Forges, 2006).

<sup>4</sup> En 2012, Yara a récompensé le ministre rwandais de l'agriculture en lui décernant un prix international reconnaissant les accomplissements de la réforme agricole au Rwanda. Un précédent récipiendaire du prix Yara a été le gouvernement éthiopien, qui a également employé la force pour achever ses objectifs agricoles. Il a notamment encouragé les fermiers à acheter de larges quantités d'engrais Yara.

<sup>5</sup> Environ 45% de budget agricole entre 2009 et 2012 a été financé par des bailleurs étrangers, selon le ministère de l'Agriculture (MINAGRI, 2010b).

<sup>6</sup> En accord avec ses engagements pris dans le cadre du CAADP, le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine, le gouvernement a augmenté son allocation budgétaire à l'agriculture, de 4,2% du budget national en 2008, à presque 10% en 2010/11 (Concern, 2010).

<sup>7</sup> Le Rwanda tient régulièrement des élections multipartites mais ces dernières prennent place dans un contexte de système politique fortement restreint (voir les discussions sur les politiques électorales dans Strauss et Waldorf, 2011).

Plutôt que de répondre à des demandes particulières « de la base », l'investissement actuel du gouvernement rwandais dans la réforme agricole « provient du haut ». Pour autant, le processus d'élaboration de la politique foncière et la loi foncière de 2005 ont été salués par le gouvernement du Rwanda et de nombreux bailleurs de fonds comme un processus de consultation complet et participatif (Musahara et Huggins, 2005). Les principales organisations nationales et internationales ont porté une attention considérable au processus, reconnaissant l'importance centrale de la terre pour les évolutions sociales, économiques et politiques.

Toutefois, la politique et loi foncière ne sont qu'une partie du cadre réglementaire concernant les « droits fonciers ». La politique agricole et ses programmes associés placent de multiples conditions sur l'utilisation des terres rurales. Il est donc inquiétant de constater qu'une attention bien moindre ait été accordée à la conception de la réforme agricole, qui ne comprenait qu'un processus de consultation de pure forme (Minagri, 2004)<sup>8</sup>. Il y avait un manque flagrant d'essais dans les champs pour la politique agricole<sup>9</sup>. La sélection des cultures pour le programme de spécialisation régionale des cultures a été réalisée suite à un programme pilote de courte durée (Ansoms, 2009). Les affirmations voulant que cette politique ait été mise en œuvre de manière participative sont examinées ci-après.

La réforme semble être principalement conduite par trois dynamiques. *Tout d'abord*, les objectifs ambitieux de développement énoncés dans le document « Vision 2020 » du pays nécessitent une augmentation annuelle moyenne de la croissance économique de 13 %, afin de permettre au Rwanda d'atteindre le statut de pays à revenu intermédiaire d'ici à 2020 (MINECOFIN, 2000). La croissance et commercialisation agricole sont identifiées comme des éléments clés de l'expansion économique. *Deuxièmement*, la réelle pénurie de terre dans le pays nécessite également une intervention urgente. Le gouvernement rwandais est particulièrement préoccupé par les effets négatifs de la fragmentation des terres (MINITERE, 2004). La densité moyenne de population est supérieure à 400 personnes par kilomètre carré selon certaines estimations (MINAGRI, 2012), la plus forte de toute l'Afrique ; les rendements à l'hectare sont faibles, et le taux de croissance de la population demeure très élevé. Pas besoin d'être Malthusien pour être pessimiste quant aux conséquences d'un scénario de statu quo au Rwanda. Depuis de nombreuses années, des observateurs ont avancé que « l'agriculture rwandaise est au bord du gouffre » (Robins, 1990). Le gouvernement du Rwanda semble d'accord : des cadres administratifs haut placés ont décrit la rareté des terres comme une « bombe à retardement » au Rwanda (Sommers, 2006) et la politique foncière nationale reconnaît la compétition pour la terre comme une source de conflit<sup>10</sup>. *Troisièmement*, le gouvernement rwandais maintient un discours « d'autosuffisance » nationale et désapprouve fortement les différentes « dépendances » implicites et explicites liées à l'aide internationale. En droite ligne des fréquentes exhortations du président Kagame aux Rwandais à devenir « entrepreneuriaux », la réforme de l'agriculture vise à accroître les investissements nationaux et internationaux de capital dans le secteur de l'agriculture, et éventuellement à réduire la dépendance à « l'aide ».

<sup>8</sup> Le processus de consultation a consisté en des séminaires avec le gouvernement, les bailleurs de fonds et des acteurs du secteur privé ; il n'y a eu que peu ou pas d'efforts pour faire participer les petits agriculteurs à cet exercice, et la société civile était à peine représentée.

<sup>9</sup> Le Plan Stratégique pour la Transformation Agricole (SPAT) a eu une « phase pilote » d'un an en 2005, mais elle n'a comporté que des activités institutionnelles et de réglementation, sans aucuns éléments d'essai sur le terrain (Minagri, 2004).

<sup>10</sup> Le gouvernement a créé un discours dans lequel le pays a émergé d'un passé de crise et de conflit vers un présent et futur caractérisé par la stabilité, l'unicité et la croissance économique.

### 2.3 Les objectifs de la réforme agricole

Le gouvernement a ainsi lancé un ambitieux projet qui vise explicitement à réduire le nombre de personnes qui dépendent de l'agriculture, de 90 % de la population en 2000 à 50 % en 2020 (MINECOFIN, 2000). Ceci s'aligne avec les plans du gouvernement pour la mécanisation, la consolidation foncière et les économies d'échelle en vue de diminuer l'intensité de main-d'œuvre pour la production.

Les documents du gouvernement décrivent la « vision » de la réforme comme d'

*« Un secteur agricole viable... où l'agriculture est considérée comme une activité commerciale plutôt que de subsistance. Cela va créer un secteur qui utilise son avantage comparatif dans, par exemple, les cultures à haute valeur ajoutée et intensive en main-d'œuvre afin de rivaliser sur les marchés libres régionaux et internationaux »*

(MINAGRI, 2010a: 8).

Cela concorde avec la vision de la Stratégie Nationale d'Exportation, qui est de « transformer le Rwanda en une économie d'exportation compétitive au niveau mondial » (Gouvernement du Rwanda, 2011). Les principales destinations d'exportation de ses produits agricoles sont le reste de l'Afrique, les pays du Golfe et l'Asie du Sud (Booth et Golooba-Mutebi, 2012: 11). La principale stratégie du gouvernement rwandais est d'augmenter la vitesse à laquelle la majorité des petits producteurs, qui sont des petites exploitations cultivant à la fois pour le marché et la consommation familiale, soit a) intègrent davantage les marchés et deviennent des (proto-)capitalistes agraires – « agriculteur professionnel » selon la terminologie gouvernementale – soit b) s'endettent et doivent vendre leurs terres, se tournant vers des professions non agricoles ou fournissant de la main-d'œuvre agricole occasionnelle<sup>11</sup>.

Les processus d'intégration au marché sont conduits par l'imposition étatique du régime et choix des cultures, principalement par l'imposition d'amendes ou de peines d'emprisonnement, le cas échéant (voir les exemples ci-dessous). Ces problématiques n'ont pas été convenablement reconnues par la plupart des bailleurs de fonds et autres acteurs clés du développement international.

### 2.4 L'investissement national et étranger dans le secteur agricole

Les investissements agricoles nationaux n'ont pas répondu aux attentes du gouvernement, malgré la création en 2005 d'un Fonds Agricole de Garantie pour encourager les prêts bancaires au secteur (Booth et Golooba, 2012:m10). Le gouvernement a aussi récemment construit une installation de stockage réfrigérée à l'aéroport international afin de faciliter les exportations horticoles (Booth et Golooba-Mutebi, 2012:11).

Il y a des signes que l'investissement national et étranger augmente. Selon le Rwanda Development Board (RDB), l'agriculture était pour la première fois en 2011 le secteur le plus important en termes d'investissements prévus (nationaux et étrangers). Le RDB a enregistré 116,3 millions de dollars américains d'investissement agricole en 2011, sur un total de 598 millions, tous secteurs de

<sup>11</sup> Il est loin d'être clair à quelles activités non agricoles cette classe « sans terre » en émergence est censée s'adonner. Selon la plupart des sources, relativement peu de nouveaux domaines d'emploi ont été créés au cours de ces dernières années (USAID, 2011). Le gouvernement s'est concentré sur le modèle d'une « économie du savoir » basée sur les technologies de l'information et les services. Ce modèle est susceptible de ne bénéficier qu'à une petite partie de la population, tandis que de nombreux moyens de subsistance informels sont criminalisés (Sommers, 2012).

l'économie confondus. Sur ces 598 millions, environ 371 étaient de l'investissement étranger direct (Anonymous, 2012a)<sup>12</sup>.

Beaucoup d'investissements ont été orientés vers le développement commercial des zones marécageuses, qui sont détenues par l'État (Ansoms, 2012). En dehors des marais, où les terres sont possédées par des particuliers, le gouvernement semble être plus réservé quant aux acquisitions foncières à grande échelle (voir ci-dessous). Il ne s'avère encourager à l'heure actuelle que l'acquisition à petite échelle : ayant donné la priorité à la production horticole et fruitière comme secteurs à haute valeur ajoutée où le Rwanda possède un certain avantage comparatif, le gouvernement est actuellement en train d'inviter à l'investissement pour le développement d'une ferme horticole de haute technologie sur un terrain de 200ha dans la province de l'Est<sup>13</sup>. Le gouvernement a aussi « donné » 600ha de terres à une ferme de maïs et de soja<sup>14</sup>. Pour le moment, le modèle standard pour les investissements, nationaux ou étrangers, au Rwanda est de conclure des contrats de production avec les coopératives locales.

En plus de l'horticulture, le gouvernement a également misé sur le potentiel des biocarburants. C'est pour cette raison que l'une des acquisitions foncières par des étrangers à ce jour implique la mise en culture de jatropha pour la production de biodiesel (voir l'étude de cas ci-dessous).

### 3 La Politique Agricole Nationale et le Programme d'Amélioration des Cultures (CIP)

Depuis 2004, le gouvernement rwandais a mis en place les éléments légaux et institutionnels d'une réforme agricole nationale, dans le cadre de sa vision plus générale de changement radical dans le pays (MINECOFIN, 2000). La section suivante décrit les grandes lignes de cette réforme agricole en cours au Rwanda. Avant de s'engager dans cette description, quelques précisions sont nécessaires. Bien que le Rwanda soit un petit pays, il est relativement diversifié en termes de conditions agro-écologiques et de caractéristiques socio-politiques des communautés locales. La réforme agricole est un projet très complexe lié par nature à des facteurs échappant au contrôle de l'État, tels les conditions météorologiques et les forces du marché mondial ; elle est de plus mise en œuvre à des vitesses et des façons différentes à travers le pays. La nature des relations entre l'État et les agriculteurs diffère d'un endroit à l'autre (Pritchard, 2012; MINAGRI, 2012). Par conséquent, comme indiqué ailleurs, on peut s'attendre à voir des variations régionales dans les processus de transition agraire (Byres, 1991) en raison de la multiplicité des facteurs sociaux, politiques, économiques et écologiques.

Alors que le gouvernement prévoit une trajectoire unique de « développement » de l'agriculture, il est possible de discerner un certain pragmatisme dans l'application de cette politique – le résultat de la réinterprétation et renégociation potentielle des directives par les administrateurs au niveau local<sup>15</sup>. Tandis que les cas et analyses figurant dans cet article reflètent des tendances générales à travers le Rwanda, il y a sans aucun doute de grandes variations locales dans les niveaux de coercition de l'État et ses modes d'intervention dans le secteur agricole.

Un argument central de la réforme est le Programme d'Amélioration des Cultures (CIP, pour *Crop Improvement Programme*), qui vise à accroître la productivité agricole par hectare, principalement à

<sup>12</sup> Cependant, les investissements réels peuvent représenter une somme moindre : pour 2005-2010, seul un tiers des sommes promises par les investisseurs au RDB a été réellement investi.

<sup>13</sup> Annoncé sur le site du RDB, <http://www.rdb.rw/rdb/agriculture.html>, lien accédé le 18-07-2012.

<sup>14</sup> Ferme gérée par Bralirwa et aussi Minimex : Bramin, société de transformation du maïs.

<sup>15</sup> Pottier (2002) souligne l'importance au Rwanda des processus de réinterprétation au niveau local des lois, politiques et directives.

travers la gestion de l'eau (y compris la récupération de marais), des mesures de conservation des sols, « la spécialisation régionale des cultures » et l'augmentation de l'utilisation d'engrais. Les sept cultures sélectionnées par le gouvernement en 2006 pour la spécialisation régionale des cultures sont le maïs, le riz, le blé, les haricots, le soja, la pomme de terre irlandaise et le manioc (MINAGRI, 2012). Chaque secteur administratif individuel, une unité plus petite que le district mais plus grande que la cellule, se spécialise généralement dans seulement trois d'entre elles. Les familles doivent consacrer une partie de leurs terres – souvent l'intégralité – à ces cultures<sup>16</sup>. Celles qui ne se plient pas à cette directive peuvent être punies. Dans le district de Kirehe, dans la Province de l'Est, celles qui ont tenté de poursuivre leurs pratiques traditionnelles de faire pousser des cultures « bannies » tout en cultivant celles « approuvées » ont été condamnées à une amende et ont vu les cultures « interdites » déracinées. Les peines sont parfois plus sévères : certains habitants sont passés entre les mains d'un capitaine des forces de défense rwandaise (Huggins, 2009) et au moins un agriculteur a été physiquement battu en 2011 par les autorités du district pour avoir planté des cultures non autorisées<sup>17</sup>. La plupart des études du secteur agricole rwandais négligent cet élément coercitif (comme Booth et Golooba-Mutebi, 2012), même si des inquiétudes ont été régulièrement soulevées au cours des ans par plusieurs observateurs (voir par exemple Des Forges, 2006; Musahara et Huggins, 2005; Ansoms, 2009; Huggins, 2009). La culture institutionnelle du paternalisme et de « mise en œuvre imposée » dans l'agriculture remonte aux pratiques coloniales de marchandisation forcée de la main-d'œuvre agricole, notamment dans le secteur du café, voire à des dynamiques pré-coloniales (Newbury, 1988)<sup>18</sup>.

Le gouvernement présente sa politique agricole dotée d'une « approche participative », sur la base que les cultures ont été sélectionnées selon « les préférences des agriculteurs (Republic of Rwanda/United Nations 2007). Cependant, les propres documents du gouvernement démontrent que le programme d'amélioration des cultures a été développé par des agences étatiques, sans aucune présence d'associations d'agriculteurs ou toute autre organisation représentant directement les intérêts des agriculteurs (Anonymous, 2007). La plupart des cultures sélectionnées par le gouvernement semblent avoir été choisies pour leur importance sur les marchés nationaux et régionaux plutôt que, par exemple, leurs caractéristiques nutritionnelles.

Le gouvernement apparaît avoir conçu le programme de spécialisation régionale des cultures afin de rendre viable les installations agro-industrielles existantes. Un grand nombre d'installations agro-industrielles au Rwanda ne fonctionnent pas à plein rendement. Il y a généralement des raisons logiques à cela : par exemple, le maïs cultivé localement coûte nettement plus cher à produire comparé au reste de l'Afrique de l'Est. Il n'est donc pas étonnant qu'une des très rares usines rwandaises de transformation à grande échelle du maïs, MINIMEX, n'ait fonctionné qu'à 14 % de sa capacité totale (van der Laan, 2011), étant donné que les consommateurs préfèrent acheter de la farine de maïs ougandaise, qui est bon marché. La spécialisation régionale des cultures semble ainsi être un cas d'intervention sur la filière de l'offre, et où la demande est discutable.

Le gouvernement, à travers son réseau d'agronomes et d'administrateurs locaux, spécifie les variétés de semences qui doivent être achetées – ou parfois fournies gratuitement – et semées par les agriculteurs locaux. L'accès aux semences est généralement géré par des institutions (para)étatiques. Les instituts de recherche rwandais ont réussi à développer de nouvelles variétés de plusieurs cultures (AGRA, 2010). En plus de l'emploi sélectionné de variétés de semences, l'utilisation accrue d'engrais minéraux est également un élément clé de l'intensification. Le gouvernement vise à amplifier l'utilisation nationale annuelle d'engrais, de moins de 5 000 tonnes métriques en 2005 à 56

<sup>16</sup> La rotation des cultures est pratiquée afin de maintenir la fertilité des sols. Par exemple dans le district de Musanze, une saison est dédiée au maïs, l'autre aux pommes de terre. Ces deux cultures ont été sélectionnées dans le cadre du CPI.

<sup>17</sup> Entrevues réalisées avec plusieurs agriculteurs dans le district de Kirehe en juillet 2011.

<sup>18</sup> Le système monarchique centralisé a rendu l'accès à la terre et aux ressources productives (le bétail) subordonné aux allégeances politiques, en particulier l'offre de main-d'œuvre et bien matériels comme tribut.



000 tonnes en 2012 (Morris et al, 2009). L'engrais est fourni par l'administration locale en collaboration avec des fournisseurs commerciaux, qui remportent l'appel d'offre de fourniture d'engrais lors de ventes aux enchères. À l'heure actuelle le gouvernement subventionne les engrais chimiques, dont le coût pour les producteurs est environ à 50 % de la valeur du marché ; cependant, les bailleurs de fonds ont exprimé leurs inquiétudes quant à la viabilité économique de cette subvention. Le gouvernement a déclaré qu'il éliminera progressivement les subventions à partir de 2012 (MINAGRI, 2010a: 14), les réduisant déjà à 20 % en 2013 (MINAGRI, 2011). Dans certaines parties du Rwanda comme les districts de Kirehe et Musanze, les autorités locales obligent les agriculteurs à acheter des engrais, qu'ils le veulent ou non. Les agriculteurs se voient offrir des engrais à crédit, dont ils doivent rembourser le coût au moment de la récolte. Les agriculteurs se sont vus interdits de vendre ou d'appliquer des engrais autres que ceux homologués par le gouvernement, et certains ont été arrêtés pour vente d'engrais illégaux.

L'augmentation massive de financement dans le secteur agricole a augmenté les ressources matérielles disponibles pour certains acteurs de la société civile, mais a aussi davantage intégré ces derniers dans les réseaux bureaucratiques étatiques. Par exemple, les agronomes travaillant pour l'une des plus grandes organisations paysannes se décrivent parfois comme travaillant « pour » les programmes gouvernementaux tels le CIP. Leurs méthodes de travail, de la phase de planification aux travaux en champs, sont complètement intégrées aux plans et aux activités étatiques. Les plus grandes « organisations d'agriculteurs » ont perdu en grande partie de leur rôle politique ; les petites organisations ont offert quelques critiques sur l'application des politiques, mais elles sont limitées par le contexte de gouvernance autoritaire (Gready, 2010).

Selon le gouvernement, il y avait 1 105 coopératives agricoles au Rwanda en 2007. Le gouvernement souhaite doubler leur nombre à 2 242 d'ici 2012 (MINECOFIN, 2008). La création de coopératives agricoles est au cœur de la réforme agricole. Les coopératives agricoles au Rwanda, comme ailleurs, se caractérisent par une grande diversité : il existe des coopératives de producteurs, de commercialisation, des petites et des grandes, etc. Certaines coopératives sont fondées volontairement par les agriculteurs, sans aucune coercition de la part de l'État, et ont obtenu de bons prix sur leurs produits pour leurs membres. Par exemple, une coopérative de commercialisation de pommes de terres dans la province du Nord a vu son succès grandir au cours des dernières années, en partie grâce aux activités d'un certain nombre d'agriculteurs expérimentés et aisés avec accès aux réseaux de l'agro-industrie, des camions et du crédit public<sup>19</sup>. Les prix à la production se sont améliorés pour les membres de la coopérative.

Dans d'autres cas, les coopératives sont formées entièrement par les élites locales associées avec les autorités – élites qui occupent souvent des postes dans la hiérarchie administrative. Les agriculteurs sont soumis à la pression pour rejoindre la coopérative. Dans le district de Kirehe, par exemple, les agriculteurs estiment que « vous ne pouvez pas faire la différence entre les coopératives et les institutions de l'État. Les dirigeants [des coopératives] sont souvent les autorités locales »<sup>20</sup>. Une étude sur 20 coopératives dans les provinces du Sud et du Nord a révélé que seulement 68 % des répondants étaient d'accord sur le fait que la mise en place des coopératives a été « principalement conduite par les agriculteurs » (Bizoza, 2011: 30). La pression à former des coopératives a forcé les gens dans certains cas à partager des ressources financières avec des personnes qu'elles ne connaissaient ou en qui elles n'avaient pas confiance (Bizoza, 2011: 31). Les autorités désignent parfois les coopératives comme le seul acheteur homologué pour certains produits agricoles sur une

<sup>19</sup> C'est une coopérative de commercialisation des pommes de terre qui n'est pas impliquée directement dans la production. Les coopératives de commercialisation sont généralement considérées comme moins problématiques que celles de producteurs, qui doivent faire face à une variété de défis techniques, juridiques, financiers et sociaux (Selden, 1993: 71).

<sup>20</sup> Entrevue avec un agriculteur, district de Kirehe, lundi 30 mai 2011.

zone donnée, imposant des amendes aux agriculteurs qui tentent de vendre en dehors du système coopératif.

Ces interventions sont basées sur la logique des économies d'échelle : les coopératives sont des moyens efficaces (du point de vue étatique) de rassembler les agriculteurs afin d'amener davantage de terres et de main-d'œuvre dans le giron du programme d'amélioration des cultures (CIP) ; ceci en retour facilite la négociation des contrats avec l'agro-industrie. Pour les partisans de cette politique, les coopératives ont le mérite de « maintenir les droits fonciers familiaux et les incitatifs à la production » (Booth et Golooba-Mutebi, 2012:9). Toutefois, les droits fonciers sont restreints par les politiques agricoles, et les profits sont soumis aux erreurs d'évaluation des potentiels du marché ainsi que d'une mauvaise gestion financière au sein des coopératives. Elles sont également essentielles pour le regroupement des terres et le contrôle de l'État sur la production agricole. Le gouvernement encourage la formation des coopératives plutôt que d'associations étant donné qu'elles nécessitent des investissements en capitaux (facilitant la commercialisation) et doivent produire régulièrement des rapports sur l'adhésion, les activités, la disponibilité du capital, etc. Cela rend les coopératives préférables aux associations à des fins de suivi et d'analyse par l'État.

## 4 Régime foncier, regroupement des terres et intensification agricole

Le processus d'enregistrement des terres au Rwanda était techniquement impressionnant à plusieurs points de vue, notamment la vitesse à laquelle il a été effectué et la reconnaissance des droits fonciers de la Femme. Cependant, les droits de location accordés (d'une durée renouvelable de 99 ans dans les zones rurales) sont soumis à plusieurs conditions liées à la réforme agraire. Dans la plupart des régions du pays, le regroupement de l'utilisation foncière est l'une de ces conditions. On exige que les familles, en particulier celles qui sont membres de coopératives de producteurs, amalgament la production agricole en changeant les techniques de culture intercalaires pour de la monoculture sur des champs adjacents, et ce, avec des cultures approuvées par le gouvernement (Republic of Rwanda, 2005, article 2). La taille minimale d'une parcelle consolidée devrait être de 5 ha (MINAGRI, 2012). Les conséquences sociales, politique et économiques totales du regroupement des terres peuvent être très significatives : « dans certains cas, le regroupement foncier requiert également la relocalisation des unités d'habitations familiales... les agriculteurs et les autorités locales collaborent pour réarranger les parcelles, produire des cultures prioritaires, vendre, transformer, distribuer et commercialiser les produits agricoles » (MINAGRI, 2012).

Seuls les agriculteurs qui acceptent de regrouper l'utilisation de leurs terres bénéficient du CIP (MINAGRI, 2012). Cela signifie que dans la pratique, le regroupement foncier est souvent imposé aux agriculteurs par les administrateurs locaux (parfois en collaboration avec les dirigeants de coopératives) désireux de réaliser leurs objectifs de développement. Selon les chiffres officiels du gouvernement, 502 917 hectares ont été regroupés en 2011, soit environ 36 % de la superficie totale des terres arables (calculé à partir de MINAGRI, 2012)<sup>21</sup>. Le gouvernement veut le regroupement de 70 % des terres arables d'ici à 2020.

La Politique Agricole et la Loi Foncière prévoient que la terre peut être confisquée par le gouvernement si les agriculteurs ne respectent pas les politiques agricoles, les plans généraux d'utilisation des terres ou autres programmes gouvernementaux et règlements étatiques<sup>22</sup>. Par

<sup>21</sup> Il est possible que ceci soit une surestimation en raison de la tentation des autorités locales d'exagérer leurs réussites à cause du système de l'imihigo. Selon des articles dans la presse rwandaise, spécialement le *New Times*, de nombreuses autorités locales falsifient leurs données.

<sup>22</sup> L'intention semble être la réquisition de terres qui ont été laissées comme « improductives » ou « dégradées » ; cependant, l'article 63 stipule que « la conservation ou l'exploitation rationnelle continue d'une terre s'apprécie en fonction



exemple, l'article 74 de la Loi Foncière permet à l'État de « réquisitionner » une terre pour trois ans, renouvelable pour trois ans encore (Republic of Rwanda, 2005).

Bien qu'il existe peu de preuves à ce jour qu'une confiscation à grande échelle de terres a eu lieu, la *menace* de cette dernière par les administrateurs locaux a été documentée en détail (Pritchard, 2010; Huggins, 2009; Ansoms, 2008). La restriction des droits d'utilisation des terres signifie que les agriculteurs rwandais n'ont pas les droits de propriété privée – pleins droits d'usage, des bénéfices et de transfert – qui sont la pierre angulaire des paradigmes de développement libéraux et néolibéraux. Ces restrictions fournissent au gouvernement rwandais le moyen d'organiser la production agricole en conformité avec les intérêts de l'agro-industrie nationale et internationale.

L'entrée massive d'engrais, de matériel génétique et d'autres intrants dans le système agricole rwandais a entraîné une augmentation des rendements dans de nombreuses cultures. La production céréalière totale est passée d'environ 320 000 tonnes en 2004/5 à plus de 600 000 tonnes en 2009/10 (SMIAR/FAO, 2010). Selon les données du gouvernement, la production de manioc a pratiquement triplé ; les rendements à l'hectare de la pomme de terre irlandaise, du soja et des haricots ont quasiment doublé (MINAGRI, 2012). Les rendements à l'hectare pour les autres produits ont dans l'ensemble eux aussi augmenté. La superficie totale cultivée a augmenté de 13 % ces dernières années (MINAGRI, 2012). Ces gains se sont traduits par une réduction de l'incidence de la malnutrition (Kalibata, 2010) et une amélioration de la sécurité alimentaire en général. Ce sont des bénéfices importants et de nombreux acteurs les ont salués. Cependant, moins d'attention a été accordée aux façons dont le contrôle sur la terre, le travail et les stocks de semences ont été radicalement reconfigurés, et les résultats probables de ces changements sur les modes d'interactions entre les petits producteurs, l'État et les grandes entreprises.

## 5 Tendances nouvelles au sein du secteur agricole rwandais

L'émergence de plusieurs configurations entre terre, travail et investissement peut être identifiée. Beaucoup d'entre eux sont des réponses aux difficultés (à la fois pratiques et politiques) créées par la facilitation des acquisitions à grande échelle dans un Rwanda en proie à la pénurie des terres (Booth et Golloba-Mutebi, 2012:11).

**Tout d'abord**, la manière dont l'État intervient dans les filières de production suggère l'émergence d'un modèle *d'agriculture contractuelle imposée par l'État*, en particulier à travers les coopératives, mais potentiellement au niveau individuel aussi. L'agriculture contractuelle s'épand aussi dans les pays voisins tels le Kenya, (sans coercition – Mbogo, 2010) et l'Éthiopie (avec coercition – Lavers, 2012). Certains commentateurs du débat sur « l'accaparement des terres » ont recommandé l'agriculture contractuelle comme une alternative à la location foncière pure et simple et le contrôle direct de la production par les sociétés commerciales (von Braun et Meinzen-Dick 2009), étant donné qu'elle est perçue comme un moyen de relier les producteurs ruraux à l'économie mondiale sans déclencher la dépossession et le déplacement. Le gouvernement mexicain, par exemple, a pris cette voie dans les années 1980, compte tenu de la sensibilité politique de la question agraire (Little et Watts, 1994: 4). Selon Godman et al, « quelques activités rurales sont devenues des secteurs d'accumulation pour différentes fractions du capital industriel », lorsque les intérêts de l'État et des entreprises sont devenus « incapable d'absorber le processus rural *in toto* » (Goodman et al, 1987: 6). Bien que cette approche puisse être préférable à « l'accaparement des terres », les déséquilibres

---

de son usage conforme au schéma directeur d'allocation, d'aménagement et d'utilisation des terres et les cultures particulières adoptées par les instances habilitées ». Ceci rend clairement vulnérables à la confiscation de leurs terres ceux qui refusent de suivre le CIP ou d'autres programmes gouvernementaux.

de pouvoirs entre l'agriculteur et les parties contractantes peuvent conduire à une situation d'exploitation (Clapp, 1994: 79).

Au Rwanda, l'État est en train de « négocier activement des entreprises mixtes publiques-privées dans lesquelles l'État subventionne les coûts initiaux de démonstration et d'apprentissage » (Booth et Golooba-Mutebi, 2012: 12), par exemple en fournissant des terrains pour des exploitations de démonstration. Alors que l'État subventionne l'investissement réalisé par les entreprises, il protège moins les investissements de capital et travail effectués par les membres des coopératives. L'expérience rwandaise d'agriculture contractuelle est susceptible d'être caractérisée par le rôle coercitif de l'État – allié avec le capital (inter)national – qui possède les outils disciplinaires pour surveiller et pour mettre en œuvre sa volonté. Un des outils les plus important est le contrat de rendement, connu en rwandais comme *imihigo*. Imihigo rend les autorités locales directement responsables de la réalisation d'objectifs quantitatifs. Plutôt que d'être imputable « vers le bas » à la population, les administrateurs rendent leurs comptes « vers le haut » devant leurs supérieurs (Ingelaere, 2011). Bien que le processus de sélection des objectifs de l'imihigo soit présenté par le gouvernement comme une négociation entre différents niveaux de gouvernance, en collaboration avec la population qui est « consultée », il est clair au sortir d'entrevues que les objectifs des imihigo sont principalement imposés par le sommet (Huggins, 2009). Les autorités locales sont susceptibles de perdre leur emploi si les objectifs de l'imihigo ne sont pas remplis – et sont donc probablement tentés de faire pression sur les petits agriculteurs pour qu'ils acceptent des ententes défavorables.

L'État rwandais a commencé à exploiter la structure de l'imihigo pour s'aligner avec les intérêts privés. Le service d'information du gouvernement a annoncé par exemple que des investisseurs, avec l'Institut de Recherche Scientifique et Technologique (IRST), étaient intéressés par l'achat de jatropa dans le district Kirehe (Province de l'Est) sur la base qu'il serait ajouté à l'imihigo du district et serait donc produit à travers « l'ensemble du district » (Kanyumba, 2011)<sup>23</sup>. En 2012, le gouvernement a commencé à introduire le système de l'imihigo au niveau des familles (Bucyensenge et Musoni, 2012). Il y aura probablement une convergence entre les objectifs imihigo des différentes strates administratives (district, secteur, cellule, famille) afin d'augmenter le contrôle du gouvernement sur les filières agricoles, du logis familial jusqu'au moment de l'exportation.

**Ensuite**, l'État essaie généralement de déclencher la production commerciale de « cultures de niche » en communiquant aux petits producteurs des estimations exagérément optimistes de profits ainsi qu'en suggérant que les liens avec le marché (contrats, etc.) sont solides alors qu'en réalité, ils sont incertains. Dans les cas du moringa et du patchouli par exemple, la promotion intempestive de ces cultures par le gouvernement au début des années 2000 a conduit les petits producteurs à investir temps et argent dans les coopératives de production de ces deux céréales. Des estimations trop optimistes de la demande sur le marché ainsi que parfois l'échec des acteurs à régler des problèmes techniques tels que le stockage ont conduit à de faibles prix et à l'abandon des cultures dans de nombreux cas (Niyonagize, 2011).

Les agronomes et administrateurs locaux ont également encouragé – ou dans de nombreux cas, contraint – les petits producteurs à cultiver des fleurs ou des fruits, plutôt que les denrées de bases qui constituent habituellement le régime alimentaire rwandais (telles que les bananes, le sorgho, le manioc et les haricots)<sup>24</sup>. La réponse typique des agriculteurs a été « pouvons-nous manger des fleurs ? »<sup>25</sup>. Cette déclaration rhétorique est à comprendre non pas comme un argument en faveur de la production de subsistance mais comme une reconnaissance du fait que lorsque les marchés sont volatiles, il est logique de cultiver des plantes qui peuvent être utilisés à la fois pour la vente

<sup>23</sup> Traduction libre du rwandais (nda).

<sup>24</sup> La situation diffère d'une région à l'autre en raison du programme de spécialisation dans les cultures régionales.

<sup>25</sup> Entrevues avec des petits producteurs, district de Muhanga, 2006.

commerciale et la consommation locale<sup>26</sup>. Une plainte générale est que les marchés horticoles et fruitiers ne sont pas encore adéquatement développés au Rwanda. Une étude qui est dans l'ensemble très favorable aux stratégies du gouvernement reconnaît pourtant que dans le secteur horticole « la réalisation des opportunités commence à être perçue comme décevante. Les limitations de l'approche actuelle sont reconnues... c'est dire les problèmes de coordination du marché » (Booth et Golooba-Mutebi, 2011). Les investisseurs ne sont pas disposés à s'engager dans des contrats tant que les potentiels de production n'ont pas été démontrés, tandis que les agriculteurs ne souhaitent pas démarrer des cultures pour lesquelles le marché est hasardeux. L'État est intervenu fréquemment pour « promouvoir » certaines cultures avant que les contrats ne soient signés. L'échec des autorités locales à trouver des acheteurs pour le maïs et d'autres cultures a causé d'importantes pertes post-récolte dans la province de l'Est en 2008 (Huggins, 2009; Hahirwa, 2012) ; les projets de commercialisation d'un poivron-piment ont échoué à profiter aux agriculteurs (Office of the Inspector General, 2011)<sup>27</sup>. Bien que ces projets soient initiés par l'État et les bailleurs de fonds, ce sont les *agriculteurs* qui assument les risques dans de telles circonstances et y perdent en termes de coûts d'opportunité, investissement de travail et d'intrants, etc.

**Enfin**, les institutions étatiques cherchent de plus en plus à associer à la fois les bailleurs de fonds et les investisseurs à des projets de partenariats public-privé (PPP). Le rôle des bailleurs de fonds laisse à penser que certaines activités sont décrites comme des projets de partenariats philanthropique public-privé (PPPP). Ces approches représentent une forme de responsabilité sociale de l'entreprise, ou, autrement dit, donnent un aspect altruiste à des projets lucratifs. Parfois, les activités des bailleurs de fonds ou des organisations non gouvernementales semblent avoir pour but réel d'accroître la productivité et les profits, comme lorsqu'elles se concentrent sur les programmes qui visent à augmenter la valeur de la main-d'œuvre. Le modèle de partenariat public-privé se répand à travers le monde, bien souvent accompagné d'intenses débats sur la balance des profits entre les différentes parties concernées. Dans des pays autoritaires tels que le Rwanda, la possibilité que les citoyens aient été impliqués de force dans des PPP ajoute une dimension supplémentaire. L'avantage théorique de la participation du secteur privé est après tout basé sur les hypothèses (néo)libérales de la suprématie des processus du « marché libre » (en termes de légitimité et efficacité). Lorsque l'on peut démontrer que les marchés ne sont pas en réalité libres, cet argument devient bien moins convaincant.

### 5.1 Étude de cas : la production de jatropha

Le gouvernement rwandais s'est engagé dans l'utilisation de technologies autour des biocarburants. Actuellement, la principale usine de biodiesel au Rwanda, de l'Institut de Recherche Scientifique et Technologique (IRST), dépend d'huile de palme importée du Congo (RDC). Selon le directeur général de l'IRST, le Rwanda pourrait être autosuffisant en biodiesel si l'on pouvait développer environ 225 000ha de plantations de jatropha. Cela représenterait plus de 14% du total des terres arables du pays (calculs de l'auteur basés sur REMA, 2009 et MINAGRI, 2012). La politique de biodiesel, qui inclut cet objectif de 225 000ha, doit encore être approuvée par le Cabinet (Karinganire, 2012a). Il n'est pas clair si ce retard dans l'approbation de la politique est dû simplement à des délais normaux – les politiciens attendent de voir le succès potentiel du jatropha et des autres cultures oléagineuses – ou à des désaccords internes. La politique en énergie du gouvernement précise que parce que la production de biocarburants a tendance à nécessiter des subventions, ainsi qu'en raison de la pénurie générale des terres, « une recherche minutieuse [doit être] menée sur le potentiel de la

<sup>26</sup> Les petits producteurs rwandais ne sont pas contre la production pour le marché : ils sont déjà partiellement intégrés dans les marchés locaux, vendant en moyenne la moitié de leur production (le reste est réservé à la consommation nationale, au troc et conservation des semences).

<sup>27</sup> Les autorités locales ont banni la vente de maïs tant qu'un acheteur homologué n'avait pas été identifié ; quand les autorités ont finalement arrangé l'achat du maïs, une grande part avait été affectée par une infestation d'insectes.

production à grande échelle de biocarburants » avant de se lancer dans cette voie (Ministry of Infrastructure, 2009).

Une plantation a déjà été développée. En 2009, le gouvernement du Rwanda a accordé à un consortium anglo-américain (la société américaine Eco-Fuels Global et la société britannique Eco-Fuel Positive) un bail de 30 ans pour de la production de jatropha sur 10 000 hectares de terres près du Parc national d'Akagera dans la province de l'Est (Kagire, 2009b). Cela représente une propriété foncière massive dans un pays où la moyenne par famille, tel que mentionnée ci-dessus, est d'environ trois quarts d'un hectare. Selon les médias, le consortium a obtenu la terre pour « un loyer de quelques milliers de dollars par an » (Mendick, 2012).

D'après les rapports des médias, l'accord a été personnellement facilité par l'ancien premier ministre britannique Tony Blair. M. Blair est le conseiller personnel du président Paul Kagame, et l'une des organisations caritatives de Blair, Africa Governance Initiative (AGI), emploie une dizaine de personnes détachées auprès du gouvernement rwandais. Cette participation d'un « philanthrope » à une affaire commerciale devient encore plus intéressante considérant que le gouvernement britannique, à travers son Département pour le Développement International (DFID), était le principal bailleur de fonds du programme national d'enregistrement des terres. Bien qu'il n'y ait peut être pas de lien direct entre les activités de Tony Blair dans l'accord pour la production de jatropha et le programme du DFID sur le développement commercial des terres nouvellement enregistrées au Rwanda, l'accord pourrait potentiellement bénéficier au DFID en montrant que le processus d'enregistrement a abouti à des profits matériels et concrets pour à la fois les économies britanniques et rwandaises.

Selon le dirigeant de Eco-Fuels Global, le terrain en question – situé dans le district de Kayonza, au sein du secteur administratif de Rwinkwavu, à proximité du Parc national de l'Akagera – est détenu par le gouvernement ainsi que « inutilisé, inhabité et consiste en 37 parcelles non contiguës, surtout des sommets de collines »<sup>28</sup>. Les sommets de collines sont généralement propriété de l'État, mais réservées aux forêts : la culture par des particuliers n'est pas autorisée.

La plantation n'a pas encore produit d'huile. Selon le personnel du consortium, il est préférable de laisser la pouaaw mûrir de trois à quatre ans avant de réaliser la première récolte, afin d'établir des rendements élevés<sup>29</sup>. Il semble donc trop prématuré pour faire des déclarations définitives quant à l'avenir du modèle des plantations pour les biocarburants au Rwanda.

Cependant, certains faits dans le secteur du jatropha révèlent d'autres modes de pénétration commerciale des systèmes de production des petits exploitants. Des changements institutionnels ont été réalisés afin de faciliter les partenariats public-privé. L'IRST est en pleine restructuration, pour devenir l'Agence Nationale de Recherche Industrielle et de Développement (NIRDA), laissant de côté ses dimensions de sciences sociales et connectant ses recherches techniques plus directement aux processus de commercialisation. NIRDA a formé une société mixte publique-privée appelée Rwanda Biodiesel Company Ltd (Karinganire, 2012b). L'IRST a déjà conclu des accords avec 122 coopératives (totalisant 12 000 membres) pour la production d'huile destinée au biodiesel. En mai 2012, ces coopératives ont déjà planté près d'un million d'arbres oléagineux selon l'IRST (Karinganire, 2012a)<sup>30</sup>. L'IRST a également conclu une entente avec Horizon Inc. (Anonymous, 2012b), une société associée au parti au pouvoir (le FPR) – cas discuté dans la section suivante sur le pyrèthre. La restructuration d'une agence étatique afin de permettre des projets de PPP est un exemple supplémentaire de la

<sup>28</sup> Communication courrielle avec Philip Giovannini, 14 juillet 2010.

<sup>29</sup> Communication courrielle avec Philip Giovannini, 23 juin 2012.

<sup>30</sup> Il n'est pas clair d'après les sources médiatiques si ce sont tous des plants de jatropha. L'huile pour le biodiesel peut aussi s'obtenir du soja, du moringa et d'autres cultures.

nature de plus en plus étroitement liée des activités de l'État, des bailleurs de fonds et du secteur privé.

En outre, l'IRST aurait « mobilisé » des familles pour cultiver du jatropha dans le district de Ngororero, où il possède une station de recherche. Le maire du district aurait ordonné que « chaque famille doive cultiver au moins une centaine d'arbres sur ses parcelles, mélangés à d'autres cultures » (Karangwa, 2010). Cette déclaration est conforme à l'approche quantitative et ciblée des contrats de performance (*imihigo*). Les résidents auraient été sceptiques sur les potentiels du jatropha – ayant déjà été forcés de cultiver du moringa quelques années auparavant, sans résultats positifs (*ibid*).

## 6 Étude de cas : la production de pyrèthre dans la province du Nord

Dans le secteur du pyrèthre, l'appui technique et financier des bailleurs de fonds au nom de l'intégration accrue avec les acteurs commerciaux mondiaux a renforcé les pratiques coercitives et a légitimé certaines inégalités structurelles. La culture en question, le pyrèthre, est une variété du chrysanthème, une fleur à partir de laquelle est produit un insecticide (après séchage et transformation). L'insecticide est utilisé dans les produits ménagers courants tels le Raid et Baygon. Le pyrèthre peut être seulement cultivé à haute altitude, sur un sol volcanique, et est donc produit par très peu de pays. Il a été introduit au Rwanda par des agriculteurs belges dans les années 1930. En 1963, le gouvernement du Rwanda a retiré une partie des terres du Parc National des Volcans, dans l'extrême nord du pays (à la frontière avec la République Démocratique du Congo) afin de produire du pyrèthre. Le gouvernement a offert des parcelles de 2 hectares par famille, sur la base qu'elles s'engagent à développer le pyrèthre sur 40 % de cette superficie ; les 60 % restants peuvent servir à la culture d'autres plantes. Si ces conditions n'étaient pas respectées, la terre pouvait leur être confisquée.

En 1978 a été créé un bureau parapublic de pyrèthre au Rwanda, l'OPYRWA, afin de gérer l'industrie, y compris la seule usine de transformation dans le pays. En 2000, le gouvernement a privatisé l'OPYRWA, qui est devenu la Société du Pyrèthre au Rwanda (SOPYRWA). L'usine et la filière ont connu des problèmes de gestion et le total des exportations est passé de 30 tonnes en 2006 à seulement 4,6 tonnes en 2008<sup>31</sup>. En 2008, SOPYRWA a été acquise par Horizon Inc. La société est décrite par un spécialiste comme « para-parti »<sup>32</sup>, car complètement associée avec le FPR au pouvoir et principalement composée d'anciens militaires (Gokgur, 2012). Tandis que la nature de la SOPYRWA a été modifiée, le régime foncier dans la zone de pyrèthre n'a pas changé. SOPYRWA s'est considéré comme le propriétaire de la terre, et les agriculteurs détenteurs de baux ont pu continuer à accéder à la terre à condition qu'ils cultivent du pyrèthre.

Depuis environ 2009, la SOPYRWA a encouragé les agriculteurs de pyrèthre à s'organiser eux-mêmes en coopératives<sup>33</sup>. Ces coopératives apparaissent être en deçà de ce qui est généralement considéré comme une coopérative dans la documentation libérale et du développement international sur les coopératives (International Co-operative Alliance, 2012), plus particulièrement en ce qui concerne leur niveau de volontarisme et la mesure dans laquelle elles sont gouvernées démocratiquement. Les frais d'adhésion sont généralement de 5 000 RWF, soit environ 8,50 \$ US, une somme importante pour une famille de petits agriculteurs<sup>34</sup>. Ces coopératives forcent parfois leurs membres à acheter des engrais chimiques, qui ne doivent être appliqués qu'aux plants de pyrèthre. En tant que seul

<sup>31</sup> La situation est probablement attribuable à des facteurs comme la mauvaise qualité des stocks de semences et la surveillance moindre des activités par les « délégués » de la SOPYRWA qui surveillent la zone de culture de pyrèthre.

<sup>32</sup> Jeu de mot avec « para-publique » (ndt).

<sup>33</sup> Entrevue avec un employé de la SOPYRWA à Ruhengeri.

<sup>34</sup> Sur un salaire journalier moyen d'environ 600 RWF, cela représente plus de 8 jours de travail.



transformateur de pyrèthre, SOPYRWA dispose d'un monopole et peut fixer les prix comme bon lui semble. SOPYRWA refuse maintenant d'acheter le pyrèthre d'agriculteurs individuels et n'acquiert qu'à des coopératives, au prix de 1 035 RWF/kg. De ce montant, 35 RWF sont retenus par les coopératives pour les frais de transport et d'organisation, ce qui signifie que les agriculteurs perçoivent 1 000 RWF/kg. Ce prix est supérieur à celui d'avant le rachat en 2008 par Horizon Inc. – le prix était alors d'environ 800 RWF/kg selon les agriculteurs – mais l'entreprise a transféré la responsabilité du séchage des fleurs aux agriculteurs<sup>35</sup>.

### *6.1 Les mécanismes de la production forcée*

Le secteur du pyrèthre est soumis à la surveillance quotidienne des champs par des employés de la SOPYRWA connus localement comme les « délégués ». Les délégués sont des habitants de la région payés pour veiller à ce que le pyrèthre soit bien cultivé sur 40 % de chaque parcelle et avec les techniques homologuées par la SOPYRWA (respect des distances entre les plants, désherbage fréquent, utilisation des nouveaux plutôt que des anciens lots de graines, etc.). Si les délégués constatent que les agriculteurs ne suivent pas les directives de la SOPYRWA, ils les dénoncent aux échelons supérieurs de l'entreprise, qui peut alors ordonner la réquisition pour la saison des champs en question et les faire cultiver par d'autres agriculteurs ; les agriculteurs concernés peuvent aussi avoir à payer une amende (l'argent va à la SOPYRWA)<sup>36</sup>. Ces confiscations temporaires ne sont pas inhabituelles ; plusieurs agriculteurs interrogés ont cité des voisins dans leur village qui avaient vu leurs terres confisquées à un moment donné au cours des dernières années et ont fourni des exemples précis de confiscation dans les six mois précédents la période des travaux dans les champs<sup>37</sup>.

L'économie de la culture du pyrèthre est extrêmement défavorable aux producteurs. Lors des entrevues, les agriculteurs de pyrèthre ont indiqué que par hectare, le pyrèthre ne fournissait qu'entre 10 et 30 % de la valeur de la pomme de terre, la culture la plus économiquement viable dans la zone. Ces chiffres sont confirmés par mes calculs basés sur la documentation existante, qui suggère que le pyrèthre ne représente qu'entre 5 et 28 % de la valeur de la pomme de terre<sup>38</sup>. Un audit en 2011 du projet par le gouvernement américain a permis de constater, sans surprise, que « peu d'agriculteurs interrogés ont déclaré que leurs revenus s'étaient améliorés » lors de l'augmentation de la production de pyrèthre. Les familles locales sont très amères quant à leur obligation, prescrite par la SOPYRWA, de continuer à cultiver du pyrèthre. Les agriculteurs affirment que le pyrèthre est pour « ceux qui n'ont pas d'autres moyens de survivre » (c'est-à-dire pas d'autres sources de revenus) et que « personne ne veut cultiver du pyrèthre ». Trois jeunes gens ont été convoqués au bureau du secteur afin de s'expliquer, après avoir qualifié la culture du pyrèthre « d'esclavage ». Ils ont fui la région, craignant de subir de la répression.

### *6.2 Intervention des bailleurs de fonds et du secteur privé*

En 2009 a été lancé un projet collaboratif de la SOPYRWA, de l'agence américaine d'aide au développement international (USAID), de la multinationale pharmaceutique S.C. Johnston, et du Norman Borlaug Institute for International Agriculture. Ce projet, actuellement nommé le projet Pyramide, calqué sur le travail de l'USAID au Rwanda dans le secteur du café, vise à « faire augmenter les revenus et la qualité de vie de milliers d'agriculteurs rwandais de pyrèthre, tout en augmentant l'approvisionnement durable de pyrèthre en Afrique de l'Est » (Schattenberg, 2009).

<sup>35</sup> Les agriculteurs peuvent parfois utiliser gratuitement les hangars de séchage des coopératives. Sécher correctement les fleurs est délicat, et si les tests de la SOPYRWA déterminent que les niveaux d'humidité des fleurs séchées sont supérieurs à ce qu'ils estiment acceptable, l'agriculteur reçoit moins que 1 000 RWF/kg.

<sup>36</sup> Entrevue avec un délégué de la SOPYRWA dans le district de Musanze, mai 2011.

<sup>37</sup> Entrevue avec un membre d'un comité de cellule, secteur de Kinigi, octobre 2011.

<sup>38</sup> Les références pour le prix du pyrèthre sont UNIDO, 1995; Hove, 2012, et des entrevues avec des employés de la SOPYRWA en juillet 2010. Les références pour le prix de la pomme de terre incluent IDFC, 2012; Tindiwensi, 2011 et des entrevues avec des agriculteurs et des agronomes en juin et juillet 2011.

L'USAID a investi 6 millions de dollars en 5 ans, entre 2006 et 2011 pour le projet (et d'autres éléments comme la production de poivron-piment). Le montant d'argent investi par S.C. Johnston n'a pas été rendu public<sup>39</sup>. Le projet vise à fournir aux agriculteurs des informations sur les questions de santé et de planification familiale, ainsi que sur les meilleures techniques de production et comment intervenir dans la filière, en particulier pour ce qui est du séchage, du transport et du stockage. Les délégués payés par la SOPYRWA ont été formés aux techniques de cultures. Il en a résulté une réorganisation des coopératives, fragmentant les grandes en de nombreuses coopératives plus petites avec moins de membres (Mukombozi, 2009). Il est affirmé que cette réorganisation va « autonomiser les agriculteurs » parce que les petites coopératives sont plus facilement contrôlées par leurs membres (Kayisinga, non daté).

Les « délégués » de la SOPYRWA ont reçu leur formation dans le cadre des activités du projet Pyramide, et cela semble avoir accru leur capacité à se faire obéir par les agriculteurs. 52 ha supplémentaires de pyrèthre ont été cultivés en 2011 comparé à 2010. La technologie GIS (Geographic Information Systems) aussi été introduite, comme moyen de resserrer davantage le contrôle de la SOPYRWA sur la zone de production de pyrèthre. Le Projet Pyramide a collecté et numérisé diverses données ainsi que créé des cartes détaillant l'emplacement des champs des membres des coopératives, la taille de leur exploitation, etc. (Pyramid Project, 2011). Cet effort représente potentiellement un renforcement de la précision du suivi des activités des agriculteurs, et donc une extension des technologies coercitives existantes.

L'imihigo pour 2010/11 du district de Musanze prévoit une augmentation de la superficie totale des cultures de pyrèthre de 1 512ha à 1 542ha (District of Musanze, 2011). L'inclusion d'objectifs de production du secteur privé dans les contrats de rendement du secteur public démontre la proximité des opérations de la société parapublique SOPYRWA avec les activités publiques de gouvernance foncière. Les fonctionnaires locaux sont désormais responsables, à travers l'imihigo, de l'atteinte des objectifs de production de la SOPYRWA.

### *6.3 De la philanthropie coercitive*

Les partisans de l'approche « para-parti » au Rwanda comme Booth et Golooba-Mutebi (2011) reconnaissent implicitement un certain manque de transparence, mais soutiennent qu'en raison de l'engagement général du gouvernement vers l'intérêt public et contre la corruption, les profits d'Horizon Inc. seront probablement réinvestis dans le développement socio-économique du pays. Ils mettent aussi de l'avant l'idée qu'Horizon Inc. a été créée pour des « objectifs stratégiques sociaux » et suggèrent que la SOPYRWA a des retombées positives non seulement sur les revenus, mais plus largement sur la situation socio-politique à Musanze et dans les districts voisins.

Mes recherches indiquent a priori le contraire : forcer les petits exploitants agricoles dans la zone de la SOPYRWA à cultiver du pyrèthre réduit leurs revenus et génère du ressentiment à l'égard du parti au pouvoir. Plutôt que d'améliorer les revenus des petits agriculteurs, l'objectif principal d'Horizon Inc. est davantage susceptible d'être la réalisation de profits. Grâce à l'amélioration de l'efficacité des mécanismes coercitifs de production financés par les bailleurs de fonds, ainsi que des progrès techniques (par exemple meilleur stockage des semences), la SOPYRWA a quadruplé ses recettes d'exportation, de 1,1 million de dollars US en 2009 à 4,3 millions de dollars en 2011.

Les conditions structurelles inéquitables dans lesquelles le pyrèthre est produit dans le Nord du pays, tout en étant un héritage du passé, représentent aussi un avenir possible pour les petits agriculteurs. Les contrats de location qui fournissent un accès à la terre à la condition que du pyrèthre soit cultivé sont analogues aux modèles plus larges de production contrôlée par l'État imposés dans certains

<sup>39</sup> Le personnel de S.C. Johnston a répondu à ma demande pour cette information en déclarant : « Nous ne divulguons pas ce genre d'informations ».

endroits par les programmes d'amélioration des cultures et des « contrats de rendement ». La participation de bailleurs de fonds tels que l'USAID, au nom de « l'amélioration des moyens de subsistance des petits agriculteurs », légitime le modèle de production du pyrèthre et suggèrent que ces derniers peuvent, à l'avenir, soutenir d'autres formes problématiques d'agriculture contractuelle imposée par l'État.

## 7 Conclusion et discussion

Le gouvernement du Rwanda a lancé une réforme agraire ambitieuse et bien financée, appuyée par les principaux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ainsi que des multinationales. Cette réforme est une réponse aux contraintes structurelles qui rendent les approches conventionnelles insoutenables. Le gouvernement a également formulé cette réforme dans le cadre du discours mondial de la « révolution verte », ancré dans des arguments néolibéraux. En dépit de quelques problèmes techniques initiaux dans de nombreuses zones, la réforme a permis une augmentation massive des rendements des cultures approuvées par le gouvernement. La réforme a ainsi reçu de considérables éloges internationaux.

L'attention internationale sur la réforme doit encore considérer adéquatement la manière dont ces gains de productivité ainsi que les changements juridiques et institutionnels peuvent se traduire par des effets socio-économiques et socio-politiques très différenciés au niveau local. Les efforts du gouvernement rwandais pour intervenir dans les filières afin de « relier » les intérêts de l'agro-industrie aux coopératives de producteurs pourraient, dans certaines circonstances, procurer des avantages mutuels aux producteurs et aux autres acteurs plus en amont de la filière. Mais de tels accords pourraient aussi représenter – en particulier avec le renforcement des relations de pouvoir et l'accélération des processus de différenciation économique – des quasi-monopoles dans lesquels les petits agriculteurs perdent leur capacité à négocier. La micro-gestion de la production par l'État sape les discours de réactivité au marché et d'entrepreneuriat qui sous-tendent les stratégies du gouvernement. Il est improbable que la bureaucratie étatique soit assez réactive à l'évolution des conditions économiques, agro-écologiques et institutionnelles afin de gérer les filières des cultures approuvées par le gouvernement. En outre, alors que le gouvernement est déterminé à lutter contre la corruption, l'agriculture contractuelle imposée par l'État et ses autres politiques interventionnistes représentent de nombreuses occasions de rentes illégales par les élites locales. Ces rentes peuvent s'avérer difficile à combattre, et menacent de réduire les bénéfices des petits agriculteurs. La politique de spécialisation régionale des cultures, en tandem avec une politique souvent mise en œuvre de manière forcée « encourageant » les petits exploitants à adhérer à des coopératives de producteurs, limite la capacité des agriculteurs à prendre leurs propres décisions en ce qui concerne le choix des cultures, l'investissement dans des intrants, et la commercialisation. D'un point de vue éthique et des droits de l'Homme, cela pose un problème certain. Les agences de « développement » travaillant dans le secteur agricole devraient examiner avec attention comment leur intégration aux programmes gouvernementaux peut compromettre une approche du développement fondée sur les droits de l'Homme. D'une perspective socio-politique, les entrevues réalisées avec les agriculteurs indiquent des degrés importants d'insatisfaction ainsi que l'émergence d'un contre-discours des petits agriculteurs réduits à « travailler pour l'État ».

Même d'un point de vue strictement économique, les comparaisons entre les expériences asiatiques et africaines de réforme agricole fournissent des raisons de s'inquiéter. Les études comparant les expériences de l'Asie du Sud-Est avec celles de l'Afrique subsaharienne ont montré que les pays d'Asie du Sud-Est, à la différence de ceux d'Afrique, ont connu une croissance économique et une réduction des niveaux de pauvreté lorsqu'ils ont garanti « la liberté économique des paysans et petits entrepreneurs. Dans la plupart des cas, il y a peu ou pas de croissance quand les stratégies de développement sont basées sur l'accumulation par l'État ou lorsque les économies sont dominées



par l'État. *Les petits agriculteurs doivent être en mesure de choisir leurs propres cultures et en récolter les bénéfiques* » (Henley et Van Donge, 2012 ; italiques ajoutés).

En raison de la pénurie foncière et des sensibilités socio-politiques autour des terres, le gouvernement rwandais a trouvé des moyens de faciliter l'investissement agricole tout en évitant le transfert direct de la propriété foncière des petits agriculteurs dans les mains des grandes sociétés. Pour ce faire, il a limité les droits d'utilisation des terres des petits agriculteurs tout en délimitant plus précisément les revendications territoriales. Cette politique se répercute sur les débats plus larges autour de l'investissement agricole. Par exemple, cela suggère que « l'accapement des terres » n'est qu'un aspect d'une reconfiguration plus large du contrôle sur la terre et le travail dans les pays du Sud ; au-delà de la simple acquisition de vastes étendues de terres, une attention particulière doit être accordée aux différents modes « d'investissement agricole ». Cette analyse soulève également des questions à propos du potentiel en tant que réponse à l'accapement des terres de l'enregistrement des terres – une pratique généralement perçue comme améliorant la sécurité foncière. Les critiques du rôle de l'enregistrement des terres comme catalysant le « développement » se concentrent sur les effets de l'inscription au cadastre sur les marchés fonciers, la concentration des terres et les acquisitions foncières illégales des élites politiques et économiques. Cependant, les événements au Rwanda suggèrent que dans un contexte autoritaire, l'enregistrement des terres peut aussi paver la voie à la perte de certains droits parmi « l'ensemble des droits » à la terre. Ceci n'exclut pas, bien sûr, les dynamiques de long terme de perte des droits de propriété à travers les processus du marché.

## Références

1. Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA) 2010. *Beans in Rwanda: The Day ISAR Released 15 New Bean Varieties*. Accessed online on February 22<sup>nd</sup> 2012 at <http://www.agra-alliance.org/content/news/detail/1123>
2. Ali, D. A., Deininger, K. & Goldstein, M. 2011. "*Environmental and gender impacts of land tenure regularization in Africa : pilot evidence from Rwanda*," *Policy Research Working Paper Series* 5765, The World Bank
3. Anonymous. 2012a. Agriculture tops 2011. investments as overall investments hit US\$598million. *The New Times*. Accessed 18<sup>th</sup> July 2012 at <http://business.rwanda.rw/spip.php?article1153>
4. Anonymous. 2012b. Rwanda: Private sector to join IRST for development of Rwandans. *Itezimbere*. Accessed on July 19<sup>th</sup>, 2012 at <http://itezimbere.com/2012/07/rwanda-private-sector-join-irst-development-rwandans/>
5. Anonymous. 2007. "Progress Report on Integrated Development Program." Republic of Rwanda. September 2007.
- 6.
7. Anseeuw, W., L. A. Wily, L. Cotula, and Taylor, M. 2011. *Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*. Rome: International Land Coalition
- 8.
9. Ansoms, A. 2009. *Faces of Rural Poverty in Contemporary Rwanda: Linking Livelihood Profiles and Institutional Processes*. PhD dissertation, University of Antwerp. 2009
10. Ansoms, A. 2008. *A Green Revolution for Rwanda? The Political Economy of Poverty and Agrarian Change*. Institute of Development Policy and Management Discussion Paper. Antwerp: University of Antwerp.
11. Ansoms, A. 2012. *Modernizing the Marshes: Large-scale Cultivation and Local Desperation*. Presentation at Conference on 'Rwanda from Below', University of Antwerp, 29-30 June 2012
12. Booth, D. and F. Golooba-Mutebi. 2011. *Developmental patrimonialism? The case of Rwanda*. Overseas Development Institute. APPP Working Paper, March 2011.
13. Booth, D. and F. Golooba-Mutebi. 2012. *Policy for agriculture and horticulture in Rwanda: A different political economy?* Overseas Development Institute. APPP Working Paper, March 2012.
14. Byres, T.J. 1991. The agrarian question and differing forms of capitalist transition: An essay with reference to Asia. In: J. Breman and S. Mundle, eds. *Rural transformation in Asia*. Delhi: Oxford University Press
15. Bucyensenge, J-P & E. Musoni. 2012. Performance contracts extended to households. *The New Times* (Kigali). 28th Feb 2012 [http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=14916&a=50702#.T01Ag\\_GmiOs](http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=14916&a=50702#.T01Ag_GmiOs)
16. Clapp, R. A. 1994. "The Moral Economy of the Contract", in Little, P. and Watts, M. (eds.) *Living Under Contract: Contract Farming and Agrarian Transformation in Sub-Saharan Africa*. Wisconsin, University of Wisconsin Press
17. Concern Worldwide. 2011. *Farming for Impact: a Case Study of Smallholder Agriculture in Rwanda*. London: Concern Worldwide
18. Cotula, L. 2012. The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers, *The Journal of Peasant Studies*, 39:3-4, 649-680
19. Dagan, D. 2011. The Cleanest Place in Africa. *Foreign Policy*, 19th Oct 2011.
20. Daley, E., R. Dore-Weeks, and Umuhoza, C. 2010. Ahead of the game: land tenure reform in Rwanda and the process of securing women's land rights, *Journal of Eastern African Studies*. Vol. 4, No. 1, March 2010, 131\_152
- 21.
22. Dano, E. C. 2007. *Unmasking the New Green Revolution in Africa: Motives, Players and Dynamics*. Church Development Service (EED)/ TWN/ African Centre for Biosafety
23. Deininger, K. and D. Byerlee with J. Lindsay, A. Norton, H. Selod, and Stickler, M. 2010. *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington, DC: World Bank

24. District of Musanze. 2011. *Imihigo Y'akarere Ka Musanze Y'umwaka Wa 2010-2011*.
25. Escobar, A. 1994. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. NJ: Princeton University Press
26. Gokgur, N. 2012. "Rwanda's Party-Owned Enterprises: Do they enhance or impede development?" Discussion Paper: IOB, University of Antwerp
27. GIEWS/FAO. 2010. *GIEWS Country Brief: Rwanda*. 25-March-2010
28. Goodman, D., B. Sorj, and J. Wilkinson. 1987. *From Farming to Biotechnology: A Theory of Agro-Industrial Development*. Oxford: Basil Blackwell
29. Government of Rwanda. 2011. *Rwanda National Export Strategy*. Kigali: Government of Rwanda
30. Gready, P. 2010. 'You're Either With Us Or Against Us': Civil Society And Policy Making In Post-Genocide Rwanda. *African Affairs*, 109/437, 637–657
31. Hahirwa, J. 2012. *Resistance to Reform: Agricultural Transformation in Post Genocide Rwanda. An embedded case study design with Gako-Masaka unit of analysis*. Paper presented at Swedish National Conference on Peace and Conflict Research; June 14-15 2012, University of Gothenburg
32. Harrison, G. 2010. *Neoliberal Africa: The Impact of Global Social Engineering*. London: Zed Press
33. Hayman, R. 2009. "Milking the Cow" in Whitfield, L. *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*. Oxford University Press
34. Henley, D. and J. K. Van Donge 2012. *Policy for development in Africa: Learning from Southeast Asia*. Initiating and sustaining developmental regimes in Africa Policy Brief 1. A joint project of the Africa Power and Politics (APPP) and Tracking Development projects. ODI
35. Huggins, C. 2009. "Agriculture Policy and Local Grievances in Rural Rwanda: Growing Conflict?" in *Peace Review*, Vol. 21.2, Summer 2009
36. Human Rights Watch. 2001. *Uprooting the Rural Poor*, Washington, DC: Human Rights Watch
37. IFDC. 2012. *Catalyze Accelerated Agricultural Intensification for Social and Environmental Stability (CATALIST) Project Report*. IFDC/Ministry of the Netherlands
38. IFDC/CATALIST. 2010. *Crop Intensification Program (2008-2009) Evaluation Report*. Muscle Shoals, Alabama: IFDC
39. Ingelaere, B. 2011.. The ruler's drum and the people's shout: accountability and representation on Rwanda's Hills, in Straus S. and Waldorf L. (eds.), *Remaking Rwanda. State Building and Human Rights after Mass Violence*, Madison, University of Wisconsin Press
40. International Co-operative Alliance. 2012. *Co-operative Values, Identity and Principles*. Accessed on 28<sup>th</sup> August, 2012 at <http://2012.coop/en/what-co-op/co-operative-identity-values-principles>
41. International Year of the Potato. 2012. Official Website of the International Year of the Potato, 2008. Accessed on 18<sup>th</sup> July, 2012 at <http://www.potato2008.org/en/index.html>
42. Kalibata, Agnes M. (n.d.) 'Agriculture in a Changing World: Presentation by the Minister of State in charge of Agriculture'. Kigali: MINAGRI.
43. Kayisinga, Jean Claude. 2012. *Sustaining Partnership to enhance Rural Enterprises and Agribusiness Development*. Powerpoint presentation accessed on 23<sup>rd</sup> July 2012 at [http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CGEQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.value-chains.org%2Fdyn%2Fbds%2Fdocs%2F803%2FSPREAD%2520PROJECT%25202010.ppt&ei=SQoOUL7qHqWJ6wH3qoGIDg&usq=AFQjCNF250jLKJlyYa\\_hlFiXYN65ejOGHA](http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CGEQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.value-chains.org%2Fdyn%2Fbds%2Fdocs%2F803%2FSPREAD%2520PROJECT%25202010.ppt&ei=SQoOUL7qHqWJ6wH3qoGIDg&usq=AFQjCNF250jLKJlyYa_hlFiXYN65ejOGHA)
44. Kanyumba, B. 2011.. *Imihigo y'Akarere ka Kirehe yaremejwe*. Accessed on July 18, 2012 <http://www.orinfor.gov.rw/printmedia/news.php?type=rw&volumeid=268&cat=16&storyid=7441>
45. Karangwa, J. 2010. Jetropha [sic]: a tree that worries Rwandan farmers. Radio Netherlands Website. <http://www.rnw.nl/africa/article/jetropha-a-tree-worries-rwandan-farmers>
46. Karinganire, E. 2012a. Private sector should embrace bio-fuel, says IRST boss. *The Rwanda Focus*. Accessed on July 18, 2012 at <http://focus.rw/wp/2012/04/private-sector-should-embrace-bio-fuel-says-irst-boss/>

47. Karinganire, E. 2012b. IRST restructured to boost industrial development. *The Rwanda Focus*. Accessed on July 18, 2012 at <http://focus.rw/wp/2012/05/irst-restructured-to-boost-industrial-development/>
48. Lavers, T. 2012. Patterns of agrarian transformation in Ethiopia: State-mediated commercialisation and the 'land grab'. *The Journal of Peasant Studies* Vol. 39, Nos. 3–4, July–October 2012, 795–822
49. Majyambere, G. 2012 Rwanda: WB Lauds Country On Food Security. *The New Times* (Kigali) 31 January 2012
50. Mbogo, 2010 *Small scale farmers in Kenya increasingly look to outgrowers' contracts*. Blog entry, accessed on July 20, 2012 at <http://www.africanagricultureblog.com/2010/03/small-scale-farmers-in-kenya.html>
51. Mendick, R. 2011. Tony Blair, trips to Africa and an intriguing friendship. *The Telegraph*, 12 Nov 2011.. Accessed at <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/tony-blair/8885987/Tony-Blair-trips-to-Africa-and-an-intriguing-friendship.html>
52. Ministry of Agriculture and Animal Resources (Minagri) 2004. *Strategic Plan For Agricultural Transformation In Rwanda*. Kigali: Republic of Rwanda
53. Ministry of Agriculture and Animal Resources (MINAGRI) 2012. *Farm Land Use Consolidation in Rwanda: Assessment from the Perspectives of Agriculture Sector*. Kigali: Republic of Rwanda
54. Ministry of Agriculture and Animal Resources (MINAGRI) 2011. *Strategies for Sustainable Crop Intensification in Rwanda*. Kigali: Republic of Rwanda
55. Ministry of Finance and Economic Planning (MINECOFIN) 2000. *Rwanda Vision 2020*. Kigali: Republic of Rwanda
56. Ministry of Infrastructure, 2009 *National Energy Policy and National Energy Strategy 2008-2012*. Kigali: Republic of Rwanda.
57. Ministry of Lands, Environment, Forestry, Water and Mines (MINITERE) 2005. *Organic Law Determining the Use and Management of Land in Rwanda*. Kigali: Republic of Rwanda
58. Ministry of Lands, Environment, Forestry, Water and Mines (MINITERE) 2004. *National Land Policy*. Kigali: Republic of Rwanda
59. Mkandawire, T. (2001) "Thinking about developmental states in Africa". *Cambridge Journal of Economics* 25: 289-313
60. Morris, M., L. Ronchi, and Rohrbach, D. 2009 *Building sustainable fertilizer markets in Africa*. Paper Prepared for presentation at the conference 'Towards Priority Actions for Market Development for African Farmers' (May 13-15, 2009 - Nairobi, Kenya)
61. Mukombozi, B. 2009. Pyrethrum receives Rwf 500m boost. *The New Times* (Kigali), June 6<sup>th</sup>, 2009. Accessed online on 19<sup>th</sup> June 2012 at <http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=13918&a=16365>
62. Musahara, H. and Huggins, C. (2005) "Land Reform, Land Scarcity and Post-Conflict Reconstruction: a case study of Rwanda" in Chris Huggins and Jenny Clover (eds) *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*. Nairobi/ Pretoria: ACTS Press/Institute for Security Studies.
63. Musoni, E. 2011. Africa can overcome food insecurity – Kagame. *The New Times* (Kigali) 29th Jan 2011.
64. National Institute of Statistics of Rwanda (NISR) 2012. *The Third Integrated Household Living Conditions Survey (Eicv3)*. Kigali: Republic of Rwanda
65. Newbury, C. 1992. Rwanda: Recent Debates over Governance and Rural Development. In Hyden, G. and M. Bratton (eds) 1992. *Governance and politics in Africa*. Boulder: Lynn Reiner Publishers.
66. Newbury, C. 1988. *The Cohesion of Oppression: Clientship and Ethnicity in Rwanda, 1860- 1960*. New York: Columbia University Press
67. Niyonagize, F. 2011. *Rwanda: moringa et patchouli, des plantes "miracles" décevantes* <http://www.syfia-grands-lacs.info/index.php5?view=articles&action=voir&idArticle=2102>
68. OECD/WTO 2011. *Support to the Agriculture Sector in Rwanda (2003-2010): European Union*. Aid-for-Trade Case Study.
69. Office of the Inspector General 2011. *Audit of USAID/Rwanda's Agricultural Activities*. Pretoria: USAID
70. Pottier, J. (2002) *Re-imagining Rwanda: conflict, survival and disinformation in the late twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press

71. Pritchard, M (2010) *Land, power and peace: tenure systems and the formalization agenda in postgenocide Rwanda*. Presentation at International Workshop on Collective Action, Property Rights, and Conflict in Natural Resources Management, June 28th to July 1st, 2010, Siem Reap, Cambodia. Accessed online at on 23<sup>rd</sup> July 2012 at <http://www.slideshare.net/capriaccount/land-power-and-peace-tenure-systems-and-the-formalization-agenda-in-postgenocide-rwanda>
72. Riungu, C. 2011. Rwanda: The Story of A Food Secure Nation. *The East African* (Nairobi) Sun, Jan 30th, 2011.
73. Robins, E. (1990). "The Lesson of Rwanda's Agricultural Crisis," in *African Food Systems In Crisis; Part Two:Contending with Change*, Rebecca Huss-Ashmore and Solomon H. Katz eds. New York: Gordon and Breach Science Publishers.
74. Rwanda Environmental Management Agency (REMA) 2009. *Rwanda State of Environment and Outlook*. Kigali: Rema/UNEP.
75. Schattenberg, P. 2009 SC Johnson partners with Borlaug Institute, USAID to help Rwandan farmers. Press Release, Texas A & M University. Accessed on 19<sup>th</sup> July, 2012 at <http://agnews.tamu.edu/showstory.php?id=1233>
76. Selden, M. 1993. *The Political Economy of Chinese Development*. Armonk: M.E. Sharpe, 1993
77. Sommers, M. 2012 *Stuck: Rwandan Youth and the Struggle for Adulthood*. University of Georgia Press
78. Sommers, M. 2006. In the Shadow of Genocide: Rwanda's Youth Challenge, in McEvoy-Levy, S. (2006) *Troublemakers or Peacemakers? Youth and Post-Accord Peace-building*. Notre Dame University Press.
79. Strauss, S. and L. Waldorf, 2011. Seeing like a Post-Conflict State, in Straus S. and Waldorf L. (eds.), *Remaking Rwanda. State Building and Human Rights after Mass Violence*, Madison, University of Wisconsin Press
80. Ten Hove, P. 2012 Exotic Technical Compendium. Accessed on 19<sup>th</sup> June 2012 at [http://www.paultenhove.nl/ventura/engine.php?Cmd=see&P\\_site=352&P\\_self=10429&PMax=&PSkip=M](http://www.paultenhove.nl/ventura/engine.php?Cmd=see&P_site=352&P_self=10429&PMax=&PSkip=M)
81. Tindiwensi, M 2011. Residents want gov't to ban food exports. *The New Times* (Kigali), June 7<sup>th</sup>, 2012. Accessed online on 19<sup>th</sup> June 2012 at <http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=15016&a=10136&icon=Results&id=2>
82. Unido. 1995. *Technical Report: Survey of the World Pyrethrum Market and its Med-Term Tendency, Taking Account of New Competitors*. Prepared for the Government of the Republic of Rwanda for the United Nations Industrial Development Organization.
83. Veldman, M. and M. Lankhorst. 2011. *Socio-Economic Impact of Commercial Exploitation of Marshes in Rwanda: Cane sugar production in rural Kigali*. RCN contribution to ILC Collaborative Research Project on Commercial Pressures on Land, Rome.
84. Vinck , P. C. Brunelli, K. Takenoshita, and Dan Chizelema. 2009. *Rwanda: Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis and Nutrition Survey, July 2009*. Kigali/Rome: World Food Programme
85. Zakaria, F. 2009. *Africa's biggest success story*. CNN.Com 17<sup>th</sup> June 2009. Accessed online on September 21<sup>st</sup> at [edition.cnn.com/2009/WORLD/africa/07/17/zakaria.rwanda/](http://edition.cnn.com/2009/WORLD/africa/07/17/zakaria.rwanda/)
86. Zorbas, E. 2011. Aid Dependence and Policy Independence: Explaining the Rwandan Paradox, in Straus S. and Waldorf L. (eds.), *Remaking Rwanda. State Building and Human Rights after Mass Violence*, Madison, University of Wisconsin Press



## LDPI Convenors

**Saturnino M Borras Jr** is Associate Professor of Rural Development Studies at the International Institute of Social Studies (ISS), The Hague. He helps coordinate the work of the Initiatives in Critical Agrarian Studies (ICAS) hosted by the Resources, Livelihoods and Environment (RELIVE) Research Cluster at ISS. He was the Canada Research Chair in International Development Studies at Saint Mary's University in Halifax, Nova Scotia in 2007–2010 and an Adjunct Professor in the College of Humanities and Development Studies (COHD) of the China Agricultural University in Beijing. As a Fellow of the Transnational Institute (TNI) in Amsterdam, he is actively involved in its 'Agrarian Justice' Program. He is also a Fellow of Food First/Institute for Food and Development Policy in Oakland, California. Publications include: *Pro-Poor Land Reform: A Critique* (2007) and *Transnational Agrarian Movements Confronting Globalization* (2008, co-edited with M. Edelman and C. Kay). He has ongoing research projects on global land grabbing, biofuels and the politics of transnational agrarian movements. Email: [borras@iss.nl](mailto:borras@iss.nl)

**Ruth Hall** is an Associate Professor at the Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS) at the University of the Western Cape in South Africa. Her research interests include land and agrarian reforms, rural labour markets and farm worker rights, agricultural commodity chains, and the politics of rural development. She holds a DPhil in Politics from the University of Oxford. Publications include an edited volume entitled *Another Countryside? Policy Options for Land and Agrarian Reform in South Africa*; with Lungisile Ntsebeza, eds.; *The Land Question in South Africa: The Challenge of Transformation and Redistribution*; and with Cheryl Walker, Anna Bohlin and Thembele Kepe, eds., *Land, Memory, Reconstruction, and Justice: Perspectives on Land Claims in South Africa*. She is Book Reviews Section Co-Editor of the *Journal of Peasant Studies*. Email: [rhall@plaas.org.za](mailto:rhall@plaas.org.za)

**Ian Scoones** is a Professorial Fellow at the Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, UK. He has a background in agricultural ecology and his interdisciplinary research links the natural and social sciences and focuses on the relationships between science and technology, local knowledge and livelihoods and the politics of policy processes. He has worked on issues such as pastoralism and rangeland management, soil and water conservation, biodiversity and environmental change, land and agrarian reform, dry land agricultural systems, crop biotechnology and animal health science policy, mostly in Africa. He is currently co-director of the ESRC Social, Technological and Environmental Pathways to Sustainability (STEPS) Centre at Sussex and Joint Convenor of the Future Agricultures Consortium. Key publications include: *Science, Agriculture and the Politics of Policy: The Case of Biotechnology in India* (Orient Longman, 2006) and *Land Reform in Zimbabwe: Myths and Realities* (James Currey, 2010). He is a member of the Editorial Collective of the *Journal of Peasant Studies*. Email: [I.Scoones@ids.ac.uk](mailto:I.Scoones@ids.ac.uk)

**Ben White** is Professor of Rural Sociology at the International Institute of Social Studies (ISS) and Professor of Social Sciences at the University of Amsterdam in the Netherlands. He is part of the Resources, Environment and Livelihoods (RELIVE) Research Cluster at ISS. He has carried out research on the themes of agrarian change, social differentiation of the peasantry, contract farming, rural labour, land policies, among others, mainly in Indonesia. He has published extensively on these themes. For seventeen years, he was co-editor of *Development and Change*, until mid-2009. Email: [white@iss.nl](mailto:white@iss.nl)

**Wendy Wolford** is the Polson Professor of Development Sociology at Cornell University. Her research interests include the political economy of development, social movements, land distribution and agrarian societies. Key publications include *To Inherit the Earth: The Landless Movement and the Struggle for a New Brazil* (co-authored with Angus Wright, Food First Books, 2003) and *This Land is Ours Now: Social Mobilization and the Meaning(s) of Land in Brazil* (2010, Duke University Press). She is a member of the Editorial Collective of the *Journal of Peasant Studies*. Email: [www43@cornell.edu](mailto:www43@cornell.edu)

## LDPI Working Paper Series

A convergence of factors has been driving a revaluation of land by powerful economic and political actors. This is occurring across the world, but especially in the global South. As a result, we see unfolding worldwide a dramatic rise in the extent of cross-border, transnational corporation-driven and, in some cases, foreign government-driven, large-scale land deals. The phrase 'global land grab' has become a catch-all phrase to describe this explosion of (trans)national commercial land transactions revolving around the production and sale of food and biofuels, conservation and mining activities.

The Land Deal Politics Initiative launched in 2010 as an 'engaged research' initiative, taking the side of the rural poor, but based on solid evidence and detailed, field-based research. The LDPI promotes in-depth and systematic enquiry to inform deeper, meaningful and productive debates about the global trends and local manifestations. The LDPI aims for a broad framework encompassing the political economy, political ecology and political sociology of land deals centred on food, biofuels, minerals and conservation. Working within the broad analytical lenses of these three fields, the LDPI uses as a general framework the four key questions in agrarian political economy: (i) who owns what? (ii) who does what? (iii) who gets what? and (iv) what do they do with the surplus wealth created? Two additional key questions highlight political dynamics between groups and social classes: 'what do they do to each other?', and 'how do changes in politics get shaped by dynamic ecologies, and vice versa?' The LDPI network explores a range of big picture questions through detailed in-depth case studies in several sites globally, focusing on the politics of land deals.

### Consolidating land, consolidating control: state-facilitated 'agricultural investment' through the 'Green Revolution' in Rwanda

Land-scarce Rwanda is an unlikely place in which to find 'land grabbing'. However, an ongoing legal, institutional and financial re-configuration of the agricultural sector in Rwanda facilitates increased penetration of rural smallholder farming systems by Rwandan and international capital which may include some large-scale 'land grabbing' by foreign corporations. More often, foreign agricultural investment in Rwanda is likely to take the form of involvement in contract farming arrangements with cooperatives. Such contracts are facilitated by the state, which when necessary uses coercive mechanisms as well as highly interventionist strategies (such as regional crop specialization policies and mandatory land use consolidation) to create an 'enabling environment' for agricultural investment. The Rwandan government has adapted neo-liberal tools, such as 'performance management contracts', through which it makes local public administrators accountable for agricultural 'development' targets, which are often explicitly linked to corporate interests. Philanthropic activities by international development agencies are also often intertwined with the activities of the state and foreign capital, so that a variety of actors and objectives are collaboratively changing the relations between land and labour, and exposing smallholder farmers to regional and global markets. Such processes suggest that the global 'land grab' is only one aspect of broader patterns of reconfiguration of control over land and labour in the Global South, and that critical attention should be paid to various modes of 'agricultural investment', not just acquisition of large areas of land.



[landpolitics@gmail.com](mailto:landpolitics@gmail.com)

[www.iss.nl/ldpi](http://www.iss.nl/ldpi)