

Dynamiques agraires et foncières dans la région du Mékong au début du XXI^e siècle : quelle place pour les paysanneries ?¹

Jean-Christophe DIÉPART

L'Asie du Sud-Est continentale formée par le Cambodge, le Laos, le Myanmar (Birmanie), la Thaïlande et le Vietnam (CLMTV) est aussi appelée région du Mékong d'après le fleuve éponyme qui la traverse. Les territoires de ces pays sont dotés d'une biodiversité, ethnique et socioculturelle exceptionnelle et sont structurés selon des principes relativement similaires. La population, le pouvoir économique et l'autorité de l'État central se concentrent dans les zones de plaines où se pratique une riziculture intensive. En périphérie de ces plaines, on retrouve des zones de forêts et de hautes terres où vivent des populations moins sédentaires et ethniquement diversifiées qui pratiquent une agriculture vivrière de défriche-brûlis ou une agriculture commerciale extensive².

¹ Cette contribution est une synthèse mise à jour de : M. L. Ingalls, J.-C. Diepart, N. Truong, D. Hayward, T. Neil, C. Phomphakdy, R. Bernhard, S. Fogarizzu, M. Epprecht, V. Nanthavong, D. H. Vo, D. Nguyen, P. A. Nguyen, T. Saphangthong, C. Inthavong, C. Hett et N. Tagliarino, 2018, *State of Land in the Mekong Region*, Centre for Development and Environment, Université de Bern et Mekong Region Land Governance (MRLG), Bern, Suisse et Vientiane, République démocratique populaire lao, Bern Open Publishing. Le livre est téléchargeable sur le site du projet Mekong Region Land Governance (MRLG), (<https://www.mrlg.org/publications/state-of-land-in-the-mekong-region-2/>).

² M. Mellac et C. Castellanet, (2015), *Histoires divergentes d'une convergence sous tension : les réformes foncières vers la propriété privée dans quatre pays du Mékong (Birmanie, Cambodge, Laos et Viêt-Nam)*, *Regards sur le foncier*, n° 1, Paris, Comité technique « Foncier et Développement ».

Les pays du Mékong partagent aussi une histoire agraire commune³. Après les indépendances, les États-nations promurent un modèle de développement rural visant à donner à leurs paysanneries un rôle central dans la production agricole. Les réformes agraires engagées étaient tantôt d'inspiration socialiste (CLMV) ou libérale (T), mais dans les deux cas, l'agriculture familiale était soutenue et considérée comme un pilier du développement national. Dès le début des années 1990 pourtant, les gouvernements de la région ont préféré mettre en place des politiques de modernisation agricole favorisant l'agriculture capitaliste à grande échelle articulée sur l'agro-industrie. La transformation d'une agriculture paysanne vers l'agriculture « capitaliste » à salariés correspond à un changement social et économique du mode de production. Dans l'agriculture paysanne, les travailleurs agricoles sont propriétaires de leurs terres et cherchent avant tout à produire le plus de valeur ajoutée pour rémunérer leur travail. Dans l'agriculture « capitaliste » au contraire, les paysans sont des travailleurs salariés au service des propriétaires qui cherchent à maximiser leur taux de profit, davantage que la rémunération du travail des travailleurs.

Et en quelques années, les paysanneries du Mékong se sont donc retrouvées au cœur d'investissements et de flux commerciaux qui ont bouleversé leurs conditions d'existence. Ces transformations se sont accompagnées de réformes foncières qui ont redéfini les conditions d'accès, d'utilisation et de contrôle de la terre agricole et des ressources naturelles. La formalisation des droits de propriété privée et individuelle sur la terre et les grandes acquisitions foncières sont devenues des processus clés de cette modernisation agricole. L'étude des relations et des jeux d'acteurs qui se forment et se déforment autour de ces problématiques est donc indispensable pour rendre compte des changements en cours.

Il s'agit de comprendre comment le jeu croisé des dynamiques foncières et agraires a transformé la place des paysanneries depuis le début des années 2000 dans la région du Mékong. Le chapitre se focalise sur la paysannerie envisagée comme un groupe social qui tire ses revenus principalement d'activités agricoles

³ *Ibid.* ; J.-P. Peemans, 2015, « Les dimensions du développement rural en Asie du Sud-Est : une perspective historique », in P. Lebailly, J.-P. Peemans et D. T. Vu, *Développement rural et petite paysannerie en Asie du Sud-Est. Leçons d'expériences au Vietnam et au Cambodge*, Paris, L'Harmattan.

pratiquées sur des superficies relativement petites avec une force de travail principalement familiale⁴. Il place l'agriculture paysanne au cœur de l'analyse dans la mesure où elle demeure une force démographique et économique de premier plan alors qu'elle est marginalisée dans les délibérations politiques et économiques qui les concernent. Dans une perspective plus large de développement, ce questionnement sur la place de la paysannerie est fondamental pour les pays de la région car il questionne des enjeux de croissance économique, de justice sociale et de durabilité environnementale.

Ce chapitre présente d'abord les déterminants démographiques et économiques de la transition agraire et expose les grandes dynamiques de changement d'occupation des sols dans la région. Il aborde ensuite la problématique de la distribution des terres entre les acteurs impliqués dans la production agricole et décrit la différenciation foncière au sein des paysanneries des pays du Mékong ainsi que les acquisitions de terres à grande échelle. Enfin, il présente deux problématiques connexes : d'une part, la sécurité de la tenure foncière qui traduit la reconnaissance et la formalisation des droits sur la terre et d'autre part, la gouvernance foncière qui donne le cadre institutionnel pour réaliser la sécurité foncière.

Une transition agraire incomplète

À l'exception de la Thaïlande qui semble avoir achevé sa transition démographique, les pays du Mékong sont engagés à des degrés divers dans ce double processus de baisse des taux de mortalité et de fécondité. Cette transition est associée à une diminution graduelle des taux de croissance démographique, mais ceux-ci restent particulièrement élevés au Cambodge, Laos et Vietnam. Une caractéristique démographique commune aux pays de la région est la forte proportion de la population d'âge actif qui, compte tenu des structures d'âges,

⁴ F. Ellis, 1993, *Peasants Economics, Farm households and agrarian development*, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press.

restera élevée pour les vingt-trente prochaines années⁵. Même si la Thaïlande et, dans une moindre mesure, le Vietnam, semblent davantage confrontés au vieillissement de leur population, la région semble globalement bénéficier d'un dividende démographique. Celui-ci peut avoir un effet boostant pour le développement économique mais pose aussi le défi de la création d'emplois, en particulier dans les régions rurales où réside une large majorité de la population (tableau 1).

Tableau 1 - Indices démographiques des pays du Mékong (2018)

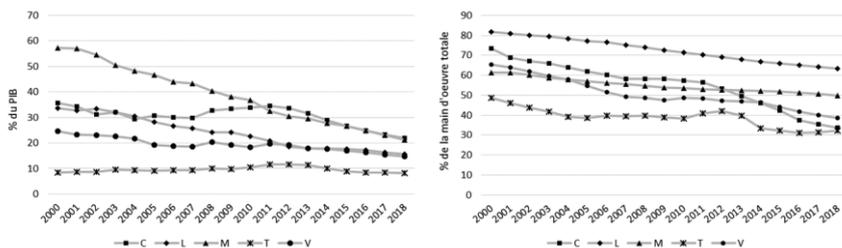
	Cambodge	Laos	Birmanie	Thaïlande	Vietnam
Population totale (millions de personnes) ^(*)	16,25	7,10	53,71	69,43	95,54
Taux de croissance démographique annuel (%) ^(*)	1,49	1,54	0,60	0,31	0,99
Densité de population (habitants par km ²) ^(*)	92	31	82	136	308
Proportion de la population active dans la population totale (%) ^(*)	56	58	47	41	44
Taux d'urbanisation (proportion de la population urbaine) (%) ^(*)	23	35	31	50	36
Proportion des mouvements migratoires internes vers les zones rurales dans le total des mouvements migratoires internes (%)	57 ⁽⁺⁾	65 ⁽⁺⁺⁾	43 ⁽⁺⁾	52 ⁽⁺⁾	36 ⁽⁺⁾

Sources : ^(*)World Development Indicators, World Bank, (<https://databank.worldbank.org/>), toutes les données concernent l'année 2018. Données sur les migrations internes : ⁽⁺⁾Bell et al., 2020, ⁽⁺⁺⁾Ingalls et al., 2018.

⁵ C. Scornet, 2019, « La population des pays d'Asie du Sud-Est face à ses défis », in Christine Cabasset et Claire Thi-Liên Tran (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2019. Bilan, enjeux et perspectives*, Bangkok-Paris, Irasec-Les Indes savantes, p. 25-48.

Dans chaque pays du Mékong, le secteur agricole a connu une croissance constante au cours des vingt dernières années. Mais, comme la croissance des secteurs secondaires et tertiaires de l'économie a été plus soutenue, la contribution de l'agriculture au produit intérieur brut (PIB) a diminué. Elle est, par exemple, passée de 33 à 15 % entre 2000 et 2018 au Laos (graphique 1, gauche). Ce changement structurel indique qu'un processus de transition agraire est à l'œuvre dans les cinq pays de la région. Il est caractérisé par la transformation graduelle d'une économie principalement rurale et agricole vers une économie urbaine orientée vers l'industrie et les services.

Néanmoins, dans le même intervalle de temps, la part de la main-d'œuvre nationale qui tire son revenu de l'agriculture a également baissé mais beaucoup moins rapidement. Au Laos toujours, elle est passée de 82 % à 62 % (graphique 1, droite). Ce différentiel s'explique par le fait que la création d'emplois dans les secteurs secondaires et tertiaires de l'économie se réalise à un rythme moins soutenu que la croissance de la population active en milieu rural. La transition agraire est donc un processus incomplet et non linéaire.



Graphique 1. Évolution de la part de l'agriculture dans le PIB (graphique gauche) et de la part de la population active dans l'agriculture dans la population active totale (graphique droit).

Source : World Development Indicators, World Bank, (<https://databank.worldbank.org/>), consulté le 30 octobre 2020.

Pour s'en convaincre, il convient de prendre la mesure des dynamiques migratoires internes qui accompagnent la transition. À l'inverse de ce qui est généralement perçu ou décrit, les mouvements migratoires permanents vers des zones rurales sont plus importants que l'exode rural de populations migrant vers

les agglomérations urbaines à la recherche de travail (tableau 1). Les mouvements migratoires « rural-rural » sont d'ailleurs majoritaires au Cambodge, au Laos et en Thaïlande. Des études de cas ont par ailleurs montré qu'ils sont spontanés et le fait d'agriculteurs migrants vers les hautes terres à la recherche de terres agricoles⁶. Il ne fait donc aucun doute que l'accès au foncier agricole pour la paysannerie demeure un enjeu de premier ordre dans tous les pays du Mékong.

Entre plaines et forêts : les grandes dynamiques d'occupation des sols

Ces grandes tendances économiques et démographiques sont étroitement liées aux transformations des systèmes agraires au cours des deux dernières décennies. Deux processus sont à l'œuvre dans les cinq pays de la région : l'intensification et la diversification de la production rizicole dans les plaines inondées et l'expansion du domaine cultivé vers les zones forestières périphériques.

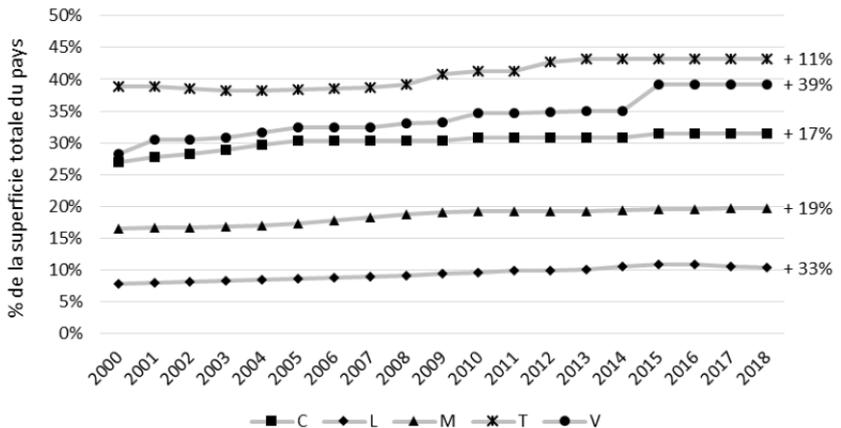
Dans les plaines, la superficie cultivée en riz a sensiblement diminué ces dernières années sous l'effet de l'urbanisation, l'abandon de terres dégradées ou la salinisation. Cependant, la production rizicole, elle, a augmenté grâce à des gains de rendements agricoles associés à l'intensification en produit de synthèse pour la fertilisation et la protection phytosanitaires, les progrès de l'irrigation et l'amélioration des semences. L'intensification en travail a également joué un rôle même si la mécanisation – davantage la conséquence que la cause de la rarefaction du travail agricole – gagne du terrain dans les grands bassins de production.

Les rendements rizicoles varient largement entre 5,3 tonnes en moyenne par hectare et par cycle au Vietnam à 2,9 tonnes par hectare et par cycle en Thaïlande⁷. Dans les plaines fertiles, l'intensification va parfois de pair avec la

⁶ M. Bell, A. Bernard, E. Charles-Edwards et Y. Zhu (dir.), 2020, *Internal Migration in the Countries of Asia : a Comparative Analysis*, Cham, Suisse, Springer.

⁷ State of Land in the Mekong Region, p. 23.

diversification agricole. Certains paysans transforment une partie de leurs rizières en buttes surélevées de cultures qui permettent la pratique d'une agriculture diversifiée et multifonctionnelle : riziculture associée au maraîchage, à des jardins vergers, au petit élevage et/ou à la pisciculture qui est d'ailleurs devenue une activité de premier ordre dans les deltas de l'Irrawady, du Mékong et du Chao Phraya. Mais dans l'ensemble, ces dynamiques de diversification requièrent des investissements importants qui sont souvent excluants pour la petite paysannerie⁸.



Graphique 2. Évolution de la superficie agricole en pourcent de la superficie totale des 5 pays du Mékong (2000-2018).

Note : les pourcentages dans la marge de droite donnent l'augmentation de superficie agricole entre 2000 et 2018 dans chaque pays.

Source : FAOSTAT, (<http://www.fao.org/faostat/en>).

L'expansion agraire vers les zones périphériques forestières est un élément central des dynamiques agraires récentes dans la région. Elle explique pourquoi, entre 2000 et 2018, les superficies agricoles ont considérablement augmenté

⁸ M. Dufumier, 2006, « Introduction : Slash-and-Burn, Intensification of Rice Production, Migratory Movements, and Pioneer Front Agriculture in Southeast Asia », *Moussons*, (numéro spécial : Agriculture in Southeast Asia : An Update), n° 9-10, p. 7-31.

dans tous les pays du Mékong : de 11 % en Thaïlande à 38 % au Vietnam (graphique 2). Cette évolution impressionnante est liée aux acquisitions foncières à grande échelle et aux migrations de paysans à la recherche de terres agricoles. L'augmentation des investissements agricoles visant à soutenir la production et le commerce de produits agricoles ou de produits forestiers destinés aux marchés d'exportation, ont largement stimulé ces dynamiques.

Cette expansion agraire s'est déroulée au détriment du couvert forestier des zones périphériques. La carte 1 montre la géographie et l'étendue du phénomène. Celui-ci est pourtant largement sous-estimé dans les statistiques officielles dans la mesure où la déforestation a surtout permis la mise en place de plantations d'arbres à croissance rapide (acacia, eucalyptus) ou d'hévéas qui sont considérées comme « forêts » dans les inventaires nationaux. La déforestation est pourtant significative compte tenu de la très grande valeur des services écosystémiques rendus par la forêt dite « naturelle ».

L'augmentation remarquable des superficies agricoles a permis de soutenir la production de produits agricoles stratégiques répondant à une demande forte des marchés d'exportation, principalement l'hévéa, le manioc, le maïs, la canne à sucre et l'huile de palme dont la superficie cultivée totale a atteint 17,1 millions d'hectares en 2018. Ces cultures dites « de boom » sont cultivées le plus souvent en monoculture. Combinées au riz, elles représentent à elles seules 80 % de la superficie totale cultivée dans le Mékong⁹. Par ailleurs, la déforestation et l'artificialisation rapide du milieu ont entraîné une dégradation avancée des sols. Selon les chiffres de la Global Land Degradation Information System de la FAO, 82 % des sols de la région ont subi une dégradation qualifiée de modérée à forte¹⁰. Tous les pays de la région sont concernés.

Au niveau de l'économie familiale, les mécanismes de formation du revenu agricole des paysanneries sont devenus très dépendants des fluctuations de ces marchés et sont soumis à des cycles agricoles d'expansion-récession (*boom-bust*) dont elles ont du mal à s'extraire¹¹. En somme, la simplification et

⁹ State of Land in the Mekong Region, p. 51

¹⁰ State of Land in the Mekong Region, p. 25-26.

¹¹ R. Kong *et al.*, 2019, « Understanding the drivers of deforestation and agricultural transformations in the north-western uplands of Cambodia », *Applied Geography*, vol. 102, p. 84-98 ; C. Ornetsmüller, J.-C. Castella et P.



Carte 1. La déforestation dans la région du Mékong 2000-2018.

Source : Carte établie par Jean-Christophe Diepart à partir des données de « Tree Cover Loss », (Hansen/UMD/Google/USGS/NASA).]

l'homogénéisation des systèmes agraires qui résultent de la déforestation et de l'expansion agraire, soulèvent des questions fondamentales relatives à la diversité et à la résilience des systèmes agraires et à leur rôle en termes de sécurité alimentaire.

Différenciation foncière et économique au sein des paysanneries

Pendant les trois décennies qui ont suivi les indépendances (1950-1980), les mouvements de libération socialistes au Vietnam, Laos, Cambodge et en Birmanie ont produit des relations foncières dominées par l'État. La réforme foncière entreprise en Thaïlande a misé sur la privatisation du foncier pour contenir les mouvements insurrectionnels communistes. Quel que soit le moteur idéologique et politique de ces réformes foncières, elles ont mené à la reconnaissance et au soutien de l'agriculture familiale comme pilier du développement national.

Même si les vents politiques dominants soufflent maintenant en direction opposée, l'empreinte de ces politiques reste visible à l'heure actuelle. Établi à partir des derniers recensements agricoles disponibles, le tableau 2 montre que les structures agraires restent dominées par un très grand nombre de familles agricoles qui cultivent une superficie relativement petite. Les superficies agricoles moyennes par ménage varient grandement entre les pays de la région : de 0,7 ha au Vietnam à 3,1 ha en Thaïlande. À l'exception du Laos, la superficie moyenne par ménage a diminué dans la région sous l'effet de l'accroissement démographique.

À l'instar des différences entre pays, les disparités intra-nationales sont très prononcées. La concentration des terres est usuellement mesurée par un indice de concentration appelé « indice de Gini » qui varie de 0 (distribution parfaitement égalitaire) à 1 (distribution parfaitement inégalitaire). Les valeurs des indices de Gini des 5 pays sont relativement élevées, particulièrement en

Thaïlande et au Vietnam (tableau 2). L'analyse dans le temps montre que les valeurs sont en augmentation¹¹ et que donc les inégalités foncières se renforcent.

Par ailleurs, deux autres phénomènes qui ne sont pas pris en compte dans ces statistiques, expliquent pourquoi l'inégalité foncière est sans doute plus forte encore dans la réalité. D'une part, la population agricole sans terre n'est pas comptabilisée. Le phénomène est difficile à chiffrer mais il est significatif à travers la région comme l'ont montré des études nationales reprises dans *State of Land in the Mekong Region*¹². D'autre part, une tendance qui est assez mal documentée dans les statistiques nationales est l'acquisition de larges superficies de terres (50-100 ha) dans les territoires des communautés paysannes par de nouveaux acteurs extérieurs (entrepreneurs, urbains, militaires, etc.). Les superficies en jeu sont souvent importantes (50-100 ha) et aggravent bien entendu les inégalités foncières.

Tableau 2 - Caractéristiques de l'agriculture paysanne dans les 5 pays du Mékong

	Cambodge	Laos	Birmanie	Thaïlande	Vietnam
Nb de ménages agricoles avec terre (millions)	2,1	0,6	4,9	NA	11,0
Superficie moyenne agricole par ménage (ha)	1,6	2,4	2,6	3,1	0,7
Indice de Gini sur la terre agricole détenue par l'agriculture familiale	0,47	0,34	0,48	0,49	0,54

Source : State of Land in the Mekong Region, p. 26-27.

Les ressorts des inégalités foncières à l'œuvre au sein des communautés paysannes sont complexes. Très souvent, ils sont en action à travers les marchés fonciers qui permettent aux plus aisés d'acheter de la terre agricole (à des fins productives ou spéculatives) à des ménages qui souhaitent ou qui sont contraints

¹¹ State of land in the Mekong Region, p. 26-27.

¹² Il serait très important au Cambodge (29 %) et en Birmanie (30-50 %) et relativement limité au Laos (environ 6 % des familles agricoles).

de la vendre. Ces processus sont étroitement liés à l'endettement des familles paysannes pauvres et se déploient là où la pression sur la terre est forte. Dans ces régions, un nombre grandissant de familles doit vivre avec de très petites superficies agricoles et sont donc obligées de diversifier leurs activités vers le salariat ou des activités non agricoles devenues essentielles dans leur système d'activité. Souvent, cette recherche de revenus complémentaires s'accompagne de migrations permanentes et saisonnières qui impliquent le déploiement d'activités agricoles et non agricoles sur des territoires ruraux et urbains parfois très distants. Les liens sociaux et économiques qui persistent au sein de ces systèmes économiques familiaux multi-localisés est une caractéristique centrale de la paysannerie contemporaine. Cette articulation est aussi une raison qui explique la persistance de la paysannerie dans la structure économique des pays du Mékong.

Les acquisitions de terres agricoles à grande échelle

Une contre-réforme foncière

Les acquisitions foncières à grande échelle ne sont pas nouvelles dans la région, mais elles sont revenues au-devant de la scène au début des années 2000. Promues par de grandes organisations internationales ou banques de développement et cooptées de façon très pragmatique et opportuniste par les gouvernements nationaux, elles s'intègrent dans des politiques agricoles favorisant la grande exploitation agricole capitaliste¹³.

Ce modèle est présenté par ses promoteurs comme une évidence. La mise en location de larges superficies de terre agricole sous la forme de concessions (bail emphytéotique) à des compagnies bien financées permettrait le développement d'activités agro-industrielles exigeantes en capital qui manque aux gouvernements. Or, ces investissements sont nécessaires pour débloquer le potentiel productif de terres que ces observateurs jugent libres ou sous-exploitées. Ils

¹³ J.-C. Diepart et C. Castellagnet, 2021 (à paraître), « Agrarian modernization and counter-land reforms : ideologies and realities in the Mekong region », in P. Hirsh, M. Dwyer, K. Woods et N. Scurrah (dir.), *Turning Land into Capital. Development and Dispossession in the Mekong Region*.

permettraient de développer de grands bassins de production, qui fourniraient de nouvelles opportunités de travail salarial et encourageraient le renforcement d'un tissu économique local. Par effet de ruissellement, ils inciteraient également le renforcement d'une paysannerie entrepreneuriale, qui bénéficierait de nouvelles technologies agricoles et d'un meilleur accès aux marchés agricoles. Par un système de taxation approprié, le système permettrait aussi de générer des revenus d'État pour financer les infrastructures et services publics¹⁴.

Les gouvernements du Cambodge, Laos et de la Birmanie ont progressivement mis en place une législation et des institutions pour encadrer le développement des concessions agricoles. Au Vietnam, la marge de manœuvre est limitée étant donnée la faible disponibilité en terres agricoles elle-même liée à une forte pression démographique (tableau 1). Cependant, des mécanismes d'achat groupés sont à l'œuvre qui permettent l'établissement de grands espaces agricoles semi-privatisés¹⁵. En Thaïlande, le processus n'a pas connu la même ferveur en vertu de politiques favorisant l'agriculture familiale. Pour autant, les orientations actuelles rendent possibles des partenariats commerciaux qui ouvrent la voie à la concentration foncière et à des modèles de développement à grande échelle.

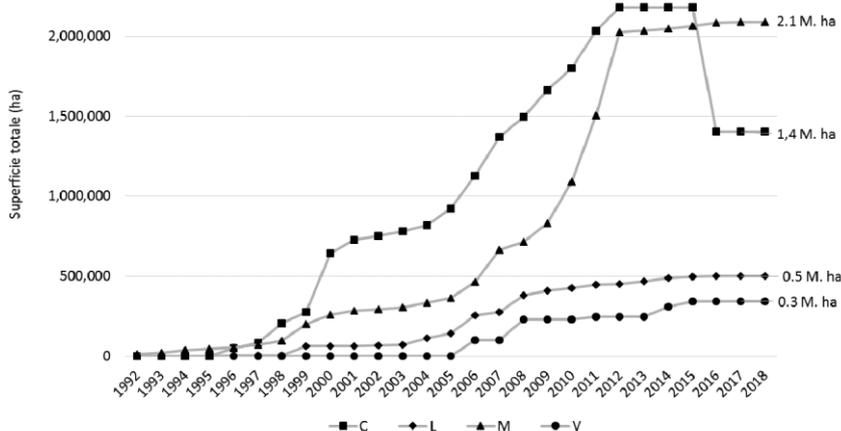
L'allocation de concessions agricoles a connu un essor très important entre 2006 et 2011 (graphique 3). Une des raisons de cette augmentation est l'effet combiné des crises énergétique et financière de 2008 associé à l'augmentation du prix des produits agricoles. Cette conjoncture a mené un certain nombre d'investisseurs à considérer l'agriculture comme un secteur de placement rentable, surtout pour des produits agricoles stratégiques comme le caoutchouc, la canne à sucre, les arbres à cycle court pour l'industrie papetière, l'huile de palme, le manioc et le maïs. Les superficies en jeu sont très importantes, en particulier en Birmanie, au Cambodge et au Laos où elles atteignent respectivement 2,1, 1,4 et 0,5 millions d'hectares (graphique 3), ce qui représente 14 %, 30 % et 23 % de la superficie totale de terres agricoles dans ces pays. Les concessions exacerbent donc significativement les inégalités

¹⁴ K. Deininger et al., 2011, *Rising Global Interest in Farmland. Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington DC, The World Bank.

¹⁵ N. Dao, 2015, « Rubber plantations in the Northwest : rethinking the concept of land grabs in Vietnam », *The Journal of Peasants Studies*, vol. 42, n° 2, p. 347-369.

foncières, comme le montre les valeurs des indices de Gini calculées à partir de la superficie agricole totale de chaque pays (tableau 3).

Compte tenu du manque de terres agricoles qui touche une bonne partie de la paysannerie, cette évolution s'apparente à une contre-réforme foncière¹⁶, c'est-à-dire à l'opposé des choix politiques défendus par les gouvernements après les indépendances.



Graphique 3. Évolution de la superficie des concessions agricoles allouées dans les pays du Mékong

Source : *adapté de State of Land in the Mekong Region, p. 31.*

Tableau 3 - Indicateurs relatifs aux concessions agricoles dans les pays du Mékong

	Cambodge	Laos	Birmanie	Thaïlande	Vietnam
Superficie agricole des familles (en millions d'ha)	3,3	1,6	12,8	18,6	7,7
Nombre de concessions agricoles	227	496	4,425	NA	7

¹⁶ J.-C. Diepart et C. Castellanet, *ibid.*

Superficie des concessions agricoles	1,4	0,5	2,1	0,04	0,3
% des concessions dans la superficie agricole totale	30 %	23 %	14 %	0,2 %	4 %
Indice de Gini sur la superficie agricole totale	0,64	0,49	0,53	0,49	0,56

Source : adapté de State of Land in the Mekong Region, p. 32.

Le système concessionnaire dans une impasse

Un problème fondamental est que très souvent les terres mises en concession sont en réalité déjà occupées ou valorisées par des communautés d'usagers, si bien que le processus s'est accompagné d'un très grand nombre de conflits fonciers. Et compte tenu de l'asymétrie de pouvoir entre les parties prenantes, les arbitrages se soldent par de nombreuses expropriations des familles autochtones (habitants historiques) ou migrantes vivant sur ces terres. Ce problème fut colossal en Birmanie et au Cambodge¹⁷ mais il est significatif au Vietnam et au Laos¹⁸. Loin de rester des victimes passives de ces exactions, les populations rurales impliquées ont animé des mouvements de résistance parfois très violents et dont la capacité d'organisation et d'impact sont très variables¹⁹. Mais de manière générale, ces arènes de contestations entre les paysanneries de la région et leurs gouvernements redéfinissent les mécanismes de formation de l'État. Elle place les autorités publiques au cœur d'un processus dynamique qui oscille entre la recherche de légitimité sociale face à leur population et la reproduction de leur pouvoir souverain sur le foncier.

À la violence des expropriations, s'ajoute un paradoxe car le taux d'utilisation des superficies mises en concession est assez faible. Il est à peine

¹⁷ Le nombre de personnes impactées par des conflits sur des terres d'État en 2000 et 2014 a dépassé le demi-million : LICADHO, 2014, *2014 brings a new wave of Cambodian land conflicts*, Phnom Penh, Cambodge, LICADHO, (licadho-cambodia.org).

¹⁸ *State of Land in the Mekong Region*, p. 104-16 (Laos) et p. 167-68 (Vietnam)

¹⁹ F. Drahmoune, 2013, « Agrarian Transitions, Rural Resistance and Peasant Politics in Southeast Asia », *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. 32, n° 1, p. 111-139.

de 20 % au Cambodge et 23 % en Birmanie. Cette situation s'explique par trois facteurs. Premièrement, la période de résolution des conflits qui peut s'avérer très longue, implique souvent un gel des activités d'exploitation. Deuxièmement, les concessions agricoles ont été habilement utilisées par des entreprises forestières car elles leur permettent d'abattre les arbres qui entravent la mise en exploitation agricole et ainsi contourner le moratoire sur l'exploitation forestière en vigueur dans les pays de la région. Troisièmement, les nombreuses compagnies qui ont bâti leur projet d'exploitation sur un plan d'entreprise boiteux et sous-financé ont dû revoir leurs ambitions à la baisse et recentrer leurs efforts sur une superficie réduite. Le faible taux d'utilisation des superficies mises en concessions implique aussi que les opportunités d'emplois dans ces nouveaux bassins de production sont restées très limitées. Par ailleurs, elles ont souvent bénéficié à des populations de travailleurs migrants sans ancrage social dans les territoires paysans²⁰.

Face à cette impasse, les gouvernements du Laos et du Cambodge ont établi en 2012 un moratoire sur des nouvelles concessions agricoles ainsi qu'un processus de résolution des conflits et d'évaluation des projets toujours en cours. Depuis 2012, les superficies des concessions ont diminué dans la région et leur avenir reste très incertain. Des moratoires n'ont pas été établis au Vietnam et en Birmanie mais les conflits fonciers y sont des sujets politiques très sensibles car ils menacent également la légitimité des gouvernements.

La dimension régionale des investissements et du commerce agricoles

Le positionnement des pays de la région dans les investissements concernant les concessions agricoles est variable (carte 2). Alors que le Cambodge, le Laos et la Birmanie sont des pays destinataires, la Thaïlande est exclusivement un pays investisseur. En revanche, le Vietnam a la particularité d'être à la fois un pays destinataire et investisseur. Une caractéristique importante de ces flux d'investissements agricoles est leur dimension régionale dans la mesure où les investisseurs provenant des pays du Mékong ou de Chine contrôlent 61 % des

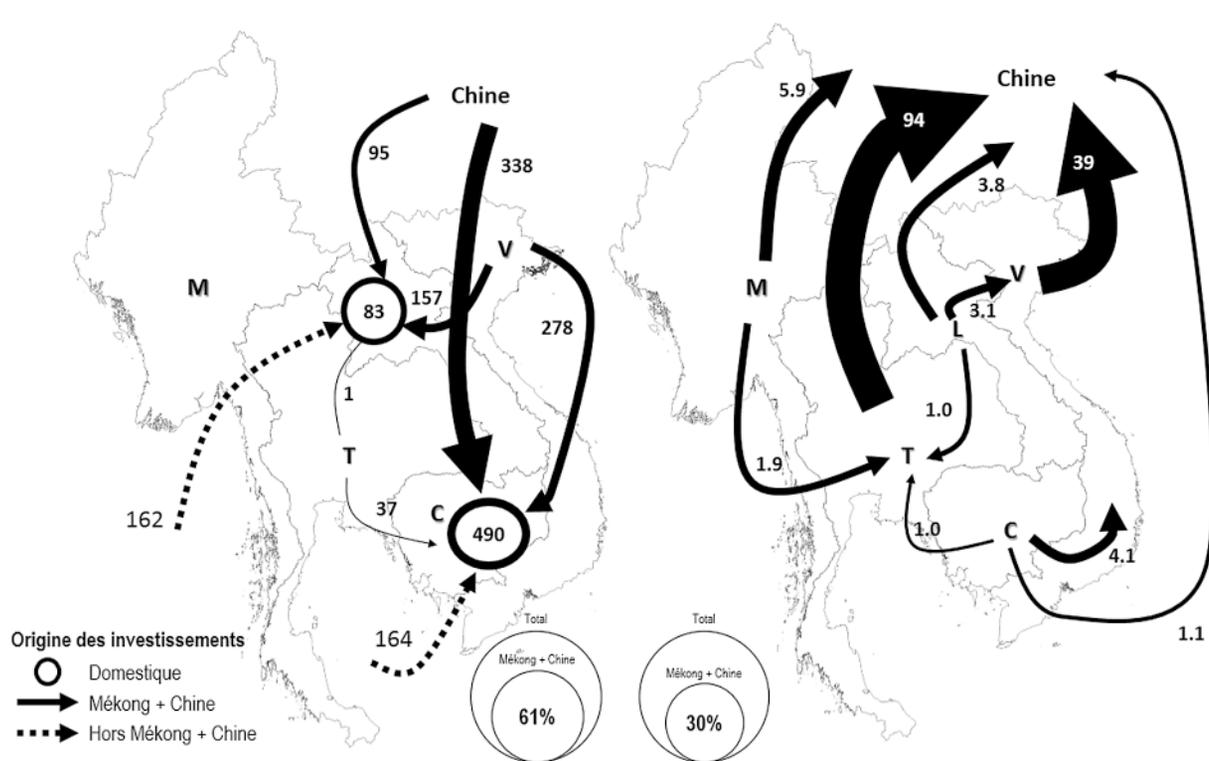
²⁰ State of Land in the Mekong Region, p. 39.

superficiers de concessions agricoles allouées (carte 2). La stratégie de ces pays est clairement de sécuriser une partie de l'approvisionnement de produits agricoles et forestiers stratégiques pour leur propre développement.

Ces investissements à grande échelle dans la région du Mékong s'intègrent dans des dynamiques commerciales de produits agricoles et forestiers comme le bois, le caoutchouc naturel, les cultures et leurs dérivés, l'huile et les animaux. Les exportations de ces produits depuis les pays du Mékong ont connu une augmentation remarquable ces dernières années, passant de 7,4 milliards en 2007 à 21,7 milliards en 2016. Sur la même période, la valeur cumulée des exportations des pays du Mékong (CLMVT) vers d'autres pays de la région et vers la Chine représente à elles seules 30 % du total des exportations (carte 2). Ici encore, la dimension régionale du commerce de produits agricoles est importante. La Thaïlande domine largement les exportations, suivie du Vietnam, du Laos et de la Birmanie et du Cambodge. Durant cette période, la Chine a été le pays destinataire principal de ces exportations, principalement de la Thaïlande et du Vietnam (carte 2).

En ce qui concerne les produits agricoles, la région du Mékong et sa relation avec la Chine forme le microcosme d'un système-monde au sens défini par F. Braudel²¹. Au centre, la Chine est une source importante d'investissements dans la région et le destinataire final des produits agricoles exportés. La Thaïlande et le Vietnam représentent la semi-périphérie, des pays à la fois producteurs, importateurs et transformateurs de produits importés qui sont destinés au marché chinois. Le Laos, le Cambodge et la Birmanie constituent la périphérie, c'est à dire des pays destinataires d'investissements agricoles et exportateurs nets de produits agricoles vers la semi-périphérie ou directement vers le centre (carte 2). L'intégration régionale est donc un facteur déterminant dans les transformations agraires et foncières des pays du Mékong.

²¹ F. Braudel, 1985, *La Dynamique du Capitalisme*, coll. « Champs », Paris, Flammarion.



Carte 2. Superficies allouées en concessions agricoles par pays investisseur (en millier d'ha, à gauche) et les valeurs cumulées des exportations de produits agricoles entre 2007 et 2016 (en milliards de \$ US, à droite)

Sources : Ingalls et al., 2018 (partie de gauche) et UN Comtrade (partie de droite).

Sécurité foncière : le contraste entre plaines et hautes terres

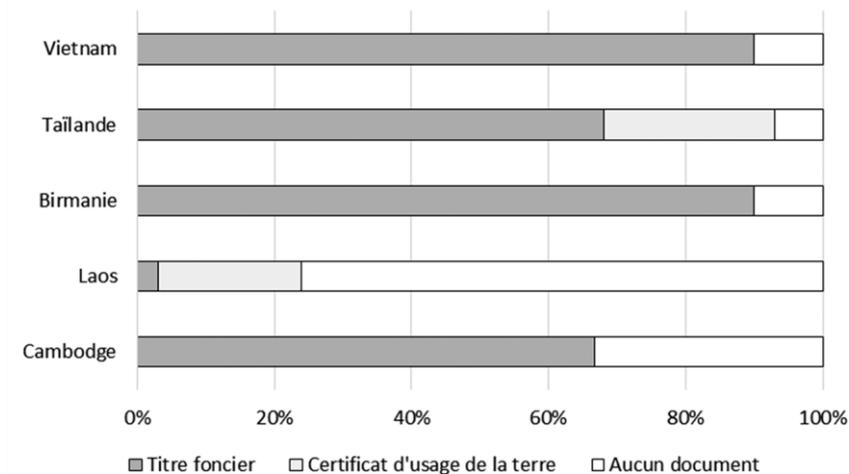
La sécurité des droits dont les paysans jouissent sur la terre agricole et les ressources naturelles est une condition nécessaire à une gestion efficace et durable des systèmes agraires. Elle est complexe car elle n'implique pas seulement un faisceau de droits relatifs à l'accès, à l'utilisation et au contrôle de la terre, mais elle engage aussi une relation entre l'agriculteur, l'autorité politique qui reconnaît et formalise ces droits et tous les acteurs intermédiaires.

Ces relations se construisent autour de trois thèmes récurrents dans les pays du Mékong. D'abord, l'héritage colonial et socialiste explique le pluralisme institutionnel de règles statutaires et de normes coutumières qui structurent la sécurisation foncière dans la région. Ensuite, la corruption systémique aux différents niveaux de pouvoir rend opaques les limites entre intérêts publics et intéressements privés. Elle explique le décalage entre les processus intensifs de fabrication de la loi et des politiques d'une part, et de leur mise en application d'autre part. Et pour compliquer le tout, il est fréquent que les mandats ministériels se chevauchent ajoutant de la confusion à des situations institutionnelles déjà compliquées.

Ces thèmes sont au cœur de trois problèmes fondamentaux de gouvernance foncière dans la région. Les études *ex ante* d'impacts sociaux et environnementaux sont souvent bâclées et servent avant tout les intérêts des gouvernements ou des investisseurs. Ensuite, les expropriations de terre ne sont pas toujours compensées et quand elles le sont, les prix offerts sont généralement inférieurs à ceux qui prévalent sur le marché. Enfin, les mécanismes existant de résolution des conflits (commissions cadastrales ou système judiciaire) ne sont ni indépendants ni accessibles pour les paysans. Et compte tenu de l'asymétrie de pouvoirs qui existe entre les parties, les médiations tournent souvent à l'avantage des investisseurs.

La formalisation foncière

Le titre de propriété sur la terre est usuellement considéré comme la forme de sécurité foncière la plus forte. Il permet à son détenteur de jouir des droits d'accès, d'utilisation, de gestion et de transfert de manière individuelle, privée et permanente. Dans les pays où la propriété d'État sur la terre est inaliénable, le processus prévoit l'établissement d'un certificat d'usage de la terre qui pourvoit une large gamme de droits pour une longue période, par exemple, 50 ans pour les livres rouges (*sổ đỏ*), nom donné à ces « certificats de droit d'utilisation des terres » au Vietnam. Mais à la différence du titre, ils doivent être renouvelés par l'État. Parfois, d'autres documents sont utilisés pour faire valoir une possession sur la terre comme, par exemple, des reçus de taxes, des documents temporaires d'utilisation, des contrats d'achat-vente, mais ils ont généralement une valeur légale moindre.



Graphique 4 - Distribution du nombre de parcelles de terre agricole utilisées par la petite agriculture paysanne par pays, en fonction du type de formalisation des droits dont elle dispose

Source : State of land in the Mekong Region, p. 55.

À l'instar des concessions agricoles, le titrement ou l'établissement de certificats d'usage de la terre n'est pas nouveau dans la région et date de l'époque coloniale. Il a été réintroduit au cours de ces 20-30 dernières années en conjonction avec le développement des marchés fonciers qu'ils sont censés formaliser.

Le processus de formalisation du foncier est le plus avancé en Thaïlande, au Vietnam et en Birmanie (graphique 4). En Thaïlande, près de 93 % des parcelles agricoles ont été titrées, alors que les livres rouges vietnamiens couvrent 90 % des parcelles de terres au Vietnam. En Birmanie, les chiffres officiels montrent que 90 % des terres éligibles pour le titre (appelé « form 7 ») sont effectivement titrées. Ce chiffre est sensiblement plus bas au Cambodge (66 %) et très faible au Laos (moins de 3 %).

Il est indéniable que ces processus ont renforcé la sécurité foncière dans les zones où ils ont été mis en place. Mais c'est précisément l'éligibilité des terres pour le titrement qui pose problème. En Birmanie par exemple, les périmètres d'adjudication sont limités aux terres définies comme agricoles en vertu de la loi, ce qui exclut *de facto* toutes les terres dites « vacantes », « en jachère » et « vierges » (VFV en anglais). Celles-ci sont pourtant largement utilisées par les nombreuses communautés rurales pour l'agriculture sur défriche-brûlis ou pour une agriculture commerciale permanente. Au Cambodge et au Laos, les titres sont généralement décernés dans des endroits où la sécurité foncière est déjà établie grâce aux normes coutumières et, là où elle n'est pas ou peu, menacée par des accaparements.

Par contre, les régions de hautes terres sujettes aux mouvements migratoires et aux acquisitions de terres à grande échelle où se chevauchent les droits sur la terre, sont largement exclues du titrement. Dans ces régions, l'absence de formalisation foncière rend les paysanneries très vulnérables aux accaparements de terre et aux autres projets étatiques comme les barrages hydroélectriques, les zones économiques spéciales, l'exploration et l'exploitation minière ainsi que l'établissement ou le renforcement d'aires protégées destinées à la conservation des ressources naturelles.

La difficile reconnaissance de la tenure coutumière sur les hautes terres

Le déploiement progressif du titrement dans les zones agricoles de plaine contraste avec la lente reconnaissance de la tenure coutumière et la faiblesse des mesures visant à protéger les paysanneries sur les hautes terres. Dans un contexte où les politiques pro-investissements ont fleuri au cours de ces 20 dernières années et où les transformations agraires sont en accélération constante, les enjeux pour les communautés autochtones et les migrants sont de taille.

En Birmanie par exemple, les droits coutumiers sont reconnus dans la National Land Use Policy mais ne le sont pas dans la législation existante qui exclut les terres VFV du titrement. Une situation similaire se présente en Thaïlande où l'occupation coutumière de terres au sein du domaine forestier national est perçue de manière contradictoire par différentes autorités de l'État. Au Cambodge, un mécanisme permet à des communautés autochtones d'obtenir un titre de propriété collective pour protéger leur terroir et leurs formes traditionnelles d'agriculture sur défriche-brûlis. Mais le processus est lent car peu soutenu par l'État et les communautés khmères en sont exclues²². Le Laos a aussi un programme de titrement collectif mais celui-ci n'a pas progressé au-delà du « projet pilote », principalement en raison de la compétition foncière exercée par les concessions agricoles. Au Vietnam enfin, le cadre légal reconnaît les droits coutumiers de minorités ethniques mais son application est très irrégulière.

La gestion des ressources naturelles

En revanche, les pays de la région ont entrepris une série de réformes qui favorisent la mise en place d'une cogestion des ressources forestières et halieutiques entre l'État et des communautés paysannes. Sur le papier, celle-ci vise à assurer la gestion durable des écosystèmes, la conservation de la biodiversité et la protection des systèmes de production paysans qui dépendent

²² Sur 166 demandes, seules 19 communautés ont effectivement reçu leur titre.

étroitement de ces ressources communes. L'approche repose sur une idée centrale selon laquelle les communautés paysannes qui vivent près des ressources sont les plus à même de gérer ces ressources de façon durable. Elles connaissent mieux que quiconque la structure des ressources et leur fonctionnement. Elles identifieront donc au mieux les problèmes de gestion qui y sont liés et les solutions à y apporter. La proximité des familles aux ressources leur permet d'exercer un contrôle plus aisé que celui exercé par des opérateurs extérieurs. L'hypothèse est que, si les communautés participent à définir les règles d'accès, d'utilisation et de contrôle des ressources ainsi que les règles de partage du bénéfice de ces ressources, leur gestion sera plus efficace et socialement mieux acceptée.

La cogestion des ressources naturelles est mise en place à travers la région. En Thaïlande, en dépit d'un cadre institutionnel flou et du manque de reconnaissance légale, le processus institutionnel autour de la Community Forestry Bill a permis de désigner 750 457 ha d'espaces sylvicoles en dehors des aires protégées comme communautés forestières²³. Au Laos, dans le sillage du programme LFA (Land Forest Allocation), des processus de planification de l'usage des sols encadrés par l'État se sont activés à travers le pays. Selon les dernières estimations, près de 2 000 des villages du pays – soit 23 % – sont concernés²⁴. Ils ont permis de reconnaître les droits d'usagers sur des ressources individuelles et collectives, mais compte tenu des enjeux liés aux concessions foncières et forestières, cette reconnaissance ne s'est soldée que par un gain marginal en termes de sécurité sur la terre et les ressources qu'elle porte. Au Cambodge, la cogestion concerne les ressources halieutiques (358 communautés de pêches) et les ressources forestières situées au sein des aires protégées (151 communautés des aires protégées) ou en dehors (485 communautés forestières)²⁵. Au Vietnam, les initiatives de cogestion sont limitées aux aires protégées mais ne connaissent pas le même engouement que dans les autres pays du Mékong.

²³ State of land in the Mekong Region, p. 148.

²⁴ *Ibid.*, p. 109.

²⁵ *Ibid.*, p. 80-81.

Le modèle de gestion ne signifie pourtant pas que l'État cède totalement ses droits au profit des communautés locales, mais bien que la communauté cogère les ressources avec l'administration. Une lecture attentive des textes qui légifèrent cette approche et des pratiques montre d'ailleurs que l'État conserve encore de fortes prérogatives comme l'autorisation pour l'exploitation commerciale du bois d'œuvre, la collecte d'amendes en cas d'activités illégales ou le renouvellement des accords de cogestion.

En revanche, le modèle de cogestion a été plébiscité par de nombreuses communautés pour créer une barrière contre l'avancée et la consommation d'espaces ruraux par les concessions agricoles qui ont transformé leurs systèmes agro-forestiers ou agro-halieuques. C'est donc bien une volonté de protéger des espaces communs qui marque le véritable point de ralliement des communautés paysannes à la cogestion.

Dans un contexte de transformations agraires en accélération depuis plus de 20 ans, les paysanneries du Mékong ont relevé un défi majeur, celui d'augmenter la production agricole pour une population rurale en pleine croissance, pour une population urbaine qui croît relativement plus vite que la population rurale et pour des exportations en augmentation rapide. Elles restent donc un acteur économique de premier ordre dans un contexte de régionalisation et globalisation des investissements et du commerce des productions agricoles.

La transition agraire à l'œuvre est loin d'être un processus linéaire et harmonieux et l'accès au foncier demeure fondamental pour les paysanneries de la région. Cependant, celles-ci font face à des enjeux colossaux qui se déclinent différemment entre les plaines et les hautes terres. Pire, les choix politiques de modernisation agricole se soldent par une exclusion croissante des agriculteurs de leurs terres agricoles. Dans les plaines, la libéralisation des marchés de la terre associée au titement s'accompagne d'une concentration foncière qui vulnérabilise les plus pauvres. Sur les hautes terres, l'allocation de terres agricoles à grande échelle marginalise la paysannerie. Et partout, les mesures visant à protéger la petite agriculture familiale de ces nouvelles forces de développement ne sont pas à la hauteur des enjeux auxquels elle doit faire face. Alors que la paysannerie était un moteur dans la construction des États-nations

dans les années qui suivirent les indépendances, les termes de l’alliance qui lie la paysannerie et l’État ont radicalement changé.

En plein cœur de transformations socio-économiques structurelles, les paysanneries doivent composer avec des évènements qui rendent les perspectives d’avenir encore plus incertaines. La sécheresse importante qui touche les écosystèmes naturels et cultivés par l’homme dans la région depuis 2019 est symptomatique de changements plus durables du climat. La pénurie d’eau qui touche de plein fouet l’agriculture à travers la région met une pression folle sur la production et oblige à modifier les calendriers agricoles. Combinée aux barrages hydroélectriques qui modifient le cours naturel du Mékong en aval, le niveau exceptionnellement bas de la rivière a des conséquences sur toutes les activités de pêche rythmées par ses crues et décrues. Les effets sur le grand lac Tonle Sap et sa plaine sont particulièrement désastreux²⁶.

Les conséquences de la pandémie globale de Covid 19 sur les secteurs agricoles sont encore mal connues. Les filières d’exportation de produits vivriers stratégiques comme le riz semblent touchées à travers des variations de l’offre et de la demande qui sont modulées par des achats paniques ou des moratoires provisoires d’exportation décidés par les États pour protéger leur sécurité alimentaire²⁷.

Dans ce contexte de transformations et d’incertitudes qui se construisent sur le long et le court terme, redonner une place centrale aux paysanneries dans le développement rural des pays du Mékong semble être un choix stratégique nécessaire. Il implique de changer le paradigme dominant et de renouveler l’alliance historique qui lie les États et leurs paysanneries.

²⁶ B. Eyler, A. Basist, C. Weatherby et C. Williams, « The struggle for the soul of the Mekong River », *Bangkok Post*, 31 juillet 2020.

²⁷ J. Fox, A. Promkhambut et P. Yolying, 2020, « Impact of Covid-19 on Rice Farmers in Southeast Asia », *East-West Wire*, East-West Center.