

RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 1

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)**

Marie Mellac (IRASEC) et Christian Castellanet (MRLG/Gret)

DÉCEMBRE 2015



AVERTISSEMENT

La collection « Regards sur le foncier » du Comité technique « Foncier et développement » accueille des articles offrant un point de vue critique et original sur les questions foncières dans les pays du Sud. Elle permet de valoriser les contributions des membres du Comité et de son réseau aux travaux et journées de réflexions du groupe. Tous les articles sont disponibles en version française et mis à la disposition du public sur le portail www.foncier-developpement.fr. Des traductions en anglais peuvent être proposées pour les articles dont la portée le justifierait. Cette collection bénéficie d'un appui financier du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » de l'AFD.

Pour plus d'information sur cette collection, contacter le Gret qui assure le secrétariat scientifique du Comité : secretariatCTF@gret.org.

Réunissant experts, chercheurs et responsables de la coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion qui apporte, depuis 1996, un appui à la coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Il est à l'origine du livre blanc des acteurs français de la coopération (2009), du document d'analyse sur les appropriations de terres à grande échelle (2010), du Guide d'analyse ex-ante de projets d'investissements agricoles à emprise foncière (2014), d'un document d'analyse des politiques de formalisation des droits sur la terre (2015) qui fait le bilan de plus de 30 ans d'expériences en Afrique, en Asie et en Amérique Latine, et de nombreux autres ouvrages et outils permettant de mieux comprendre et d'agir sur les défis posés par les questions foncières dans les pays du Sud (fiches pays, fiches pédagogiques, notes de synthèses, rapports de recherche, etc.). Ces productions sont disponibles sur le portail www.foncier-developpement.fr, dispositif né des travaux du Comité pour faciliter l'accès à une information de qualité sur le secteur.

Référence pour citation :

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

Table des matières

INTRODUCTION	3
I. PARTIE 1 – LA DIVERSITE COMME HERITAGE : ROYAUMES AGRAIRES ET MARGES	
FORESTIERES MONTAGNEUSES	6
1. Des pays « méga divers »	6
2. Le centralisme formalisateur des royaumes rizicoles.....	6
3. Mobilité et horizontalité des « paysans de la forêt »	9
II. PARTIE 2 – VERS LA PROPRIETE PRIVEE INDIVIDUELLE : UNE HISTOIRE D’AVANCEES ET DE RECULS DANS UN CONTEXTE DE MODERNISATION ET D’OCCIDENTALISATION	11
1. La colonisation ou les premiers temps de la simplification	11
2. La collectivisation foncière entre idéal et réalité.....	13
3. Sortir du socialisme : individualisation foncière et décollectivisation.....	14
3.1 Le temps de la formalisation légale	16
3.2 Un titrement à plusieurs vitesses	18
III. PARTIE 3 – LES DYNAMIQUES ACTUELLES ET LES GRANDS ENJEUX.....	24
1. Les droits oubliés des « paysans de la forêt »	24
2. Les concessions économiques agroforestières à l’assaut des derniers fronts pionniers.....	29
3. Les conflits fonciers, acteurs et société civile	32
CONCLUSION - LA SECURISATION FONCIERE, UN NŒUD POLITIQUE	37
BIBLIOGRAPHIE	39

INTRODUCTION

Les quatre pays de l'Asie du Sud-Est continentale dont il est question ici (Birmanie, Cambodge, Laos et Viêt-Nam), auxquels on pourrait adjoindre la Thaïlande sur bien des points et notamment sur celui des tensions liées au foncier, en regain depuis les années 1990 (Hall *et al.*, 2011), ont en commun d'être le théâtre de conflits¹ fonciers potentiellement capables de déstabiliser leurs gouvernements. Les conflits sont foisonnants, parfois très violents et de plus en plus médiatisés. Ils mobilisent de nombreuses ONG locales et internationales et sont en partie à l'origine de la structuration d'une société civile nationale de plus en plus visible. Chacun à leur manière et à leur tour, les gouvernements de ces quatre pays ont été récemment contraints de prendre des mesures notables en matière foncière afin d'apaiser la population et de renforcer leur légitimité (cf. partie 3).

À l'extérieur, les questions foncières participent aussi à l'émergence d'une société civile régionale² et créent des tensions entre États, victimes ou responsables du *land grabbing*, dans un contexte où le sujet est encore considéré comme relevant de la souveraineté nationale et n'est pas encore pris en charge par les institutions régionales³. Tous les pays ont pourtant fait les mêmes choix économiques, plus ou moins au même moment (à l'exception de la Birmanie qui n'a démarré sa réforme foncière que très récemment) : mettre en place une économie de marché de type néolibérale, promouvoir un modèle de modernisation qui prône de « transformer la terre en capital » (*turn land into capital*) et développer les cultures industrielles et d'exportation (hévéa, palmier à huile, canne à sucre, plantations forestières...) grâce à des investissements massifs, notamment étrangers (Castellanet et Diepart, 2015). Dans cette course, les régions peu peuplées et les pays politiquement faibles sont des cibles faciles pour les pays/régions qui concentrent à la fois le pouvoir et la population, et dont l'appétit pour les ressources naturelles ne cesse de croître.

Encore rare il y a peu, la littérature scientifique consacrée au foncier en Asie du Sud-Est est devenue foisonnante depuis la crise alimentaire de 2007, véritable révélateur puis accélérateur des accaparements de terre à grande échelle dans la région et au-delà. Les recherches sont néanmoins souvent limitées à un seul des pays de la région et/ou se focalisent sur les seuls accaparements, négligeant de prendre en compte la profondeur historique et la globalité des réformes foncières en cours⁴. Dans leurs efforts d'ouverture à l'économie de marché, les quatre pays proposent pourtant des réformes foncières qui modifient en profondeur et dans des dimensions sans précédent les rapports sociaux. Ces réformes sont à la fois largement

¹ Les conflits se distinguent des tensions par un engagement c'est-à-dire par la mise en œuvre d'une menace claire et crédible pouvant prendre différentes formes : manifestations, recours en justice, publication, médiatisation, voies de fait ou confrontation verbale, production de signes. Une tension signifie l'existence d'une opposition sans engagement qui peut par la suite devenir conflit ou non (Torre et Caron, 2005).

² Le projet Mekong Region Land Governance (MLRG) a compté douze plateformes d'information de niveau mondial, dix de niveau régional (Asie du Sud-Est ou région du Mékong), une de niveau asiatique.

³ Notamment l'ASEAN et la Région du Grand Mékong (ou Greater Mekong Subregion - GMS).

⁴ Avec quelques exceptions notables dont le récent ouvrage « *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia* » (Hall *et al.*, 2011).

convergentes car encourageant toutes des formes d'appropriation⁵ proches d'une propriété privée individuelle sécurisée par des titres et permettant le développement d'un marché foncier, et différentes car menées de façon relativement originale en fonction des contextes historiques et politiques nationaux. Comment les pays du Mékong ont-ils mené leurs réformes et en quoi les choix qui ont été faits ont-ils un impact sur la façon dont se construisent les tensions sociales actuelles ? Ces choix sont-ils fondamentalement et durablement différents ? Quelles sont les difficultés communes qu'ils rencontrent et celles qui leur sont spécifiques ? Que peut-on retenir de ces divergences et convergences ?

Au-delà (ou en arrière-fond) du politique et du foncier, les tableaux comparatifs ci-dessous montrent une nette différence entre des pays relativement peu peuplés (Laos, Cambodge et Birmanie) et le Viêt-Nam qui est beaucoup plus dense, la Thaïlande occupant une place intermédiaire, avec de grandes différences intérieures. En revanche les quatre pays dits du Mékong (CLMV⁶) ont des niveaux de développement économiques assez semblables (avec un PIB plus élevé au Viêt-Nam) et restent également des pays essentiellement ruraux, avec plus de 60 % des actifs employés dans l'agriculture, alors qu'en Thaïlande, pays plus développé économiquement, l'emploi agricole est tombé en dessous de la barre des 50 %. Les quatre pays ont en commun d'être en transition d'un point de vue économique, ayant tous changé d'orientation économique plus ou moins récemment⁷, ce qui n'est pas le cas de la Thaïlande.

Figure 1 – Diversité de la disponibilité foncière et place de l'agriculture en Asie du Sud-Est continentale - 2013

		Birmanie	Cambodge	Laos	Thaïlande	Viêt-Nam
Surface totale	Millions d'hectares	65	18	23	51	31
Population totale	Millions d'habitants	53	15	7	67	92
Densité de population	Hab/km ²	84	83	30	131	296
Terres agricoles	% du total	19	32	10,3	41	35
Emploi agricole	% total emploi	66	54	74	45	61
Valeur ajoutée agricole	% du PIB	nd	33,5	26,5	12	18,4

Réalisation : M. Mellac, 2015

Sources : FAO, 2014 - sauf pour la Valeur ajoutée agricole (Banque mondiale, 2015)

⁵ Suivant en cela Le Roy (2011), nous distinguons ici l'appropriation qui est le processus par lequel un individu ou un groupe se réserve l'usage d'un bien, de la propriété (telle que formulée dans l'article 544 du Code civil français par exemple) qui attache un caractère absolu à l'appropriation. La propriété est ainsi une forme parmi d'autres d'appropriation.

⁶ Les quatre pays dits du Mékong sont parfois désignés en anglais par leurs initiales CLMV : C pour Cambodia, L pour Lao, M pour Myanmar et V pour Vietnam. Nous avons préféré le terme de Birmanie à celui de Myanmar lié à l'arrivée au pouvoir de la junte militaire en 1988 (le nom Union of Myanmar est officiel depuis 1989).

⁷ Il s'agit d'une transition vers le marché, d'un système collectiviste et planifié vers un système libéral.

Figure 2 – Principaux indicateurs économiques en Asie du Sud-Est continentale - 2013

		Birmanie	Cambodge	Laos	Thaïlande	Viêt-Nam
(1) Croissance du PIB	2011-2013 %	6,9	7,3	8,1	3,2	5,6
(2) Balance des paiements courants	% du PIB	-4,8	-10,8	-29,5	0,5	6,5
(3) PIB	milliards \$ courants	nd	15	11	387	171
(4) PIB par habitant	\$US courants	nd	1007	1661	5779	1910
(5) Exportation de biens et services	% du PIB	nd	65,7	37,2	73,6	83,9
(6) APD nette reçue	% du RNB	nd	5,6	4	-0	2,5
(7) Part des 10 % plus élevés	% du RNB	nd	26,9	29,7	31	27,8
(8) Part des 10 % plus pauvres	% du RNB	nd	4	3,3	2,8	2,9
(9) Diversion des fonds publics	Score (rang mondial)	2,3 (128)	3,1 (81)	3,7 (54)	2,7 (101)	3,2 (74)

Réalisation : M. Mellac, 2015

Sources : 1 et 2 – (OECD, 2015) ; 3, 4, 5 et 6 - (Banque mondiale, 2015) ; 7 et 8 – Part des revenus détenus par les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres. Chiffres pour 2010 en Thaïlande, 2011 au Cambodge, 2012 au Laos et au Viêt-Nam, (Banque mondiale, 2015) ; 9 – (OECD, 2015) La « diversion des fonds publics » indique la prévalence de la diversion des fonds publics vers des entreprises, des individus ou des groupes. Plus le rang du pays est élevé, plus la fréquence de la diversion est forte. Le rang est indiqué sur 148 pays.

Ce document a pour objectif de fournir des clés pour comprendre les dynamiques foncières contemporaines des quatre pays en mettant en exergue leurs points communs et leurs dissemblances à la fois sur le temps long de l'histoire de la formation des situations foncières locales et sur le temps court des réformes mises en œuvre dans le contexte de l'ouverture économique. Une première partie donne des éléments de compréhension culturels et historiques en décrivant à grands traits la diversité des rapports fonciers propres aux entités politiques et aux différents groupes présents dans la région. Après un bref retour sur les épisodes coloniaux et socialistes, la seconde partie détaille les différentes étapes des réformes amorcées depuis la fin les années 1980. Ces éléments posés, la troisième partie se concentre sur les enjeux actuels à travers quatre des questions les plus sensibles aujourd'hui.

I. PARTIE 1 – LA DIVERSITE COMME HERITAGE : ROYAUMES AGRAIRES ET MARGES FORESTIERES MONTAGNEUSES

1. Des pays « méga divers »

Cent en Birmanie, cinquante-cinq en Chine, cinquante-quatre au Viêt-Nam, quarante-neuf au Laos, vingt au Cambodge... Le nombre de groupes ethniques présents dans les pays du Mékong est un sujet controversé, sensible politiquement qui ne dit pas grand chose de leur diversité culturelle, pourtant bien réelle. Denys Lombard (1995) l'explique par leur position dans « l'angle de l'Asie » entre les deux grands môles que sont l'Inde et la Chine, et met en évidence quatre strates de peuplement encore actives aujourd'hui : la strate des « *sociétés pré-étatiques des montagnards itinérants* », la plus ancienne ; la strate des « *sociétés agraires héritières [...] des anciens royaumes concentriques* » ; la strate des « *réseaux asiatiques* » qui comprend les réseaux marchands chinois et musulmans ; et enfin la strate « *qui porte la marque de l'Occident* » et qui est celle qui a débuté avec la colonisation. La diversité des langues, des religions, des techniques agricoles, des modes de production fait de toute carte des populations de la région un véritable tableau impressionniste, et cela quelle que soit l'échelle considérée, plusieurs groupes très différents pouvant se succéder sur un même versant (Condominas, 1978). Il existe cependant une opposition géographique et politique fondamentale qui met de l'ordre dans cette diversité et qui joue un rôle important sur le foncier, celle qui existe entre les basses terres et les hautes, entre « *les peuples majoritaires et politiquement dominants, et les dominés* » (De Koninck, 1999 : 38)⁸.

2. Le centralisme formalisateur des royaumes rizicoles

Les dominants sont les peuples numériquement majoritaires dans chacun des pays de la région : les *Kinh*, les Khmers et les Thai représentent plus de 80 % de la population des pays qu'ils dominent (Viêt-Nam, Cambodge et Thaïlande respectivement), les Birmans environ 65 % de la Birmanie et les Lao 55 % du Laos⁹. Ces groupes occupent sans partage les zones basses, plaines et bassins fluviaux, où se concentrent de fortes, voire de très fortes densités : une cinquantaine d'habitants au km² dans le bassin du Mékong au Laos, de 100 à 300 habitants par km² plus au sud autour du lac Tonle Sap, 500 habitants par km² dans le delta du Mékong et des densités rurales exceptionnelles de plus de 1 500 habitants par km² dans le delta du fleuve Rouge. En Birmanie, les fortes densités suivent le sillon de l'Irrawaddy et se situent autour de 200 habitants au km². Ces fortes densités correspondent aux zones de

⁸ La lecture dominants/dominés est à la fois éclairante à l'échelle régionale et réductrice. Les dominants ne sont pas toujours ceux que l'on croit et la domination pas toujours avérée. Scott par exemple (dans *The art of not being governed* de 2009) tend à montrer que certains groupes des marges développaient des stratégies efficaces de mise à distance de l'État qui leur permettaient de s'extraire de ces processus de domination. Les dominants dans une région peuvent par ailleurs être dominés dans une autre ou à une autre échelle, et les mobilités sociales/ethniques étaient (et sont encore) fortes comme l'ont montré par exemple Leach (1972) pour la Birmanie ou Condominas (1975) au Viêt-Nam.

⁹ Selon les comptages nationaux, les Khmers représentent 96,3 % de la population du Cambodge en 2014, les *Kinh* 85,7 % de celle du Viêt-Nam en 2009, les Lao 54,6 % de celle du Laos (64,9 % si l'on considère l'ensemble des Lao-tai c'est-à-dire tous les groupes locuteurs d'une langue de la famille tai), les Birmans environ 60 à 70 % de la population de la Birmanie (TNI-BCN, 2013).

peuplement anciennes des groupes de riziculteurs qui étaient organisés en royaumes ou empires de plus ou moins grandes dimensions, maîtrisant des techniques d'irrigation ou d'inondation relativement complexes, nécessitant des efforts collectifs. Les États-nations contemporains se sont formés autour de ces groupes. Ils en constituent les élites, ont imposé leur langue comme langue nationale, leurs capitales, et produisent des institutions – dont les institutions foncières – selon les représentations de l'espace et de la société qui leurs sont propres et qui se sont construites pour répondre avant tout aux besoins de la riziculture inondée dans le cadre d'États relativement centralisés. Les tentatives de développement de l'hydraulique agricole et de sédentarisation des cultures et des hommes en témoignent au cours du temps et cela avant même que les colons, gagnés eux aussi aux avantages de la riziculture, lancent à leur tour les premiers grands travaux de modernisation de la riziculture et tentent de mettre en valeur les zones hautes.

Malgré certaines différences de détail, ces groupes étaient organisés selon ce que Lombard (1995) et Bruneau (2006) considèrent comme deux modèles politiques fondamentaux. Les royaumes birmans, lao et khmers relèvent du modèle des « États agraires » (ou « royaumes mandalas » selon Bruneau) formés sous influence indienne et constitués d'un assemblage relativement instable d'entités politiques fonctionnant en niveaux emboîtés. Ces entités¹⁰ reposent « *non pas sur le contrôle d'un territoire bien délimité et de sa population, mais sur la capacité de son roi à mobiliser une force armée suffisante pour établir sa domination sur ses voisins, en comptant sur la fidélité de son 'entourage'* » (Bruneau, 2006 : 50). Dans les royaumes, l'organisation de l'espace est de type topocentrique dans la mesure où le contrôle des ressources et des hommes est décroissant du centre de pouvoir (ou plus exactement des centres) vers l'extérieur. Les *Kinh*¹¹ quant à eux étaient organisés en empires installés dans les deltas (à l'origine celui du fleuve Rouge) et dans les plaines littorales (il y eut à plusieurs reprises des centres concurrents) à partir du X^e siècle, après une période de domination chinoise d'un millénaire. Ces empires, aux systèmes de succession rigoureux et à l'administration codifiée, procédaient par conquête militaire et par colonisation des terres, contrôlant, intégrant et assimilant progressivement les « barbares » des montagnes de l'Est et des territoires du Sud vers lesquels ils progressaient. Ces deux systèmes n'avaient pas la même stabilité interne, ni la même façon d'entrer en relation avec les autres : les *Kinh* sont des colonisateurs qui ont avancé vers le Sud sans jamais ou presque reculer alors qu'ils faisaient reculer les populations dont ils prenaient les territoires (Chams et Khmers notamment), les autres (Thai, Lao, Birmans et Khmers) plutôt des « administrateurs/centralisateurs » qui se contentaient de passer des alliances et de prélever des impôts et des corvées entre deux périodes de conflits. Ils avaient cependant des points communs notables en matière foncière.

¹⁰ Ces entités portaient le nom de *muang* pour les groupes tai. Le terme de *muang* (retranscrit comme Mueang en thai, Muang en lao, Mưòng au Viêt-Nam ou Mong dans l'État shan) n'a pas de traduction immédiate possible. Il désigne des entités politiques de niveaux différents (sauf le village qui se dit *ban*), et peut, selon les contextes, être traduit par principauté ou royaume, État, province ou même district. Les groupes tai, de même que les Birmans, se sont installés relativement tardivement dans la région (leurs migrations sont massives à partir du VIII^e siècle) à la suite de larges mouvements migratoires nord-ouest/sud-est ayant affecté le territoire chinois et ses marges. Les Khmers, dont les royaumes les plus prestigieux se sont aussi formés à partir du VIII^e siècle, étaient en place dans la région bien avant ces deux groupes. De même que les Môn et les Cham, indianisés eux aussi, ils y ont formé des royaumes plus anciens (Champa pour les Cham, Founan pour les Môn et Chenla pour les Khmers).

¹¹ *Kinh* est le nom officiel des « Viêt », groupe à l'origine de la fondation du Viêt-Nam.

Empires et royaumes avaient en effet une cohérence suffisante pour organiser durablement l'accès aux ressources sur des territoires et/ou pour des groupes de population relativement vastes. Les deux entités connaissaient aussi un niveau relativement élevé de formalisation sous le contrôle du pouvoir central. Au Viêt-Nam surtout, le foncier occupait une place importante dans les codes impériaux, notamment le code des Lê au XV^e siècle ou le code Gia Long au IX^e qui posaient les grandes lignes en matière de statut des terres, recensement, charges et répression des fraudes. Dans ce système de type administratif (mandarinat) les impôts étaient levés au prorata des terres cultivées et donnaient lieu à la constitution de registres fonciers enregistrant les parcelles avec précision jusqu'au niveau individuel. Au Cambodge, le roi, détenteur nominal¹² plus que réel de la terre, promulguait des lois (*Kram*) ou des codes (*Chbap*) dont certains précisaient les modalités d'accès à la terre. Des impôts étaient levés en fonction de la production réelle ou du nombre d'arbres dans le cas de plantations (Hel Chamroeun, 2008). Les Lao, quant à eux, ne possédaient pas de code écrit ou oral s'appliquant à l'ensemble des groupes, mais il existait des codes locaux correspondant à des segments ou groupements de *muang*, ce qui était aussi le cas dans les petits « royaumes » tai du nord-ouest du Viêt-Nam. Plus ou moins centralisés et codifiés, les systèmes d'imposition et de corvées, liés au foncier, étaient des éléments importants de construction de la « citoyenneté » aussi bien au sein des empires que des royaumes¹³. Au Cambodge comme au Viêt-Nam, le roi et l'empereur avaient obligation en retour de protéger l'accès à la terre et ne pouvaient pas eux-mêmes l'aliéner sans dédommagement. Dans les deux cas, ils détenaient la propriété nominale des terres du royaume, ainsi que certains droits, mais leurs prérogatives ne remettaient pas en cause une certaine autonomie villageoise en termes de gestion et de distribution de droits fonciers, ainsi que la possibilité d'une tenure de type individuel (familial) assortie de droits importants.

Tributs, taxes et corvées une fois acquittés – ce qui reposait sur les chefs locaux, membres de la noblesse au Laos, ou sur les agents royaux et mandarins au Cambodge et au Viêt-Nam – les niveaux d'organisation les plus bas, les villages, avaient en effet en commun une relative autonomie. Cette autonomie était la moins marquée au Viêt-Nam où (presque) tout le territoire était quadrillé et administré par des mandarins eux-mêmes organisés de façon hiérarchique en fonction de leur réussite aux concours administratifs. Mais elle n'était pas inexistante et fut même longtemps amplifiée ou magnifiée par les observateurs occidentaux qui voyaient dans le village une entité autonome isolée du pouvoir de l'empereur par sa célèbre « haie de bambou », négligeant la fonction première de celle-ci : protection contre les ennemis et les animaux sauvages (Tessier, 2003). Dans le village, dirigé par le conseil des notables, les règles émises au niveau central étaient complétées par des codes et registres de niveau local qui pouvaient connaître des variations importantes d'une localité à l'autre. Au Cambodge et au Laos, la cohésion sociale des royaumes est toujours décrite comme relativement faible pendant la période précoloniale, conférant une grande autonomie aux villages et expliquant des variations locales pouvant être fortes quant à la nature des liens avec le pouvoir central et aux pratiques foncières (Diepart et Dupuis, 2014 ; Luco, 2002 ; Taillard, 1974).

¹² C'est-à-dire que la propriété est de pure forme, à valeur symbolique.

¹³ Il faudrait y ajouter la conscription qui était à la fois une obligation et un privilège des seuls membres à part entière des communautés, par opposition notamment aux « captifs » dans les sociétés Tai du nord-ouest du Viêt-Nam (Mellac, 2010).

Dans les trois contextes (Viêt-Nam, Cambodge, Laos), partout où la terre était disponible, les foyers avaient la possibilité d'y accéder en exerçant un « droit de défriche » (dit « droit de la charrue » au Cambodge). Ils conservaient ensuite le droit de faire usage de la terre par sa mise en culture, le droit n'étant remis en cause que lorsque la culture s'arrêtait (plus de trois ans au Cambodge notamment) ou lorsque le foyer quittait le village. Activé par la mise en culture, le droit d'usage était assorti de droits dérivés relativement importants (transmettre par filiation, droit de donner, de vendre) de sorte que la tenure prenait un caractère familial au sein du cadre villageois. Les foyers payaient des impôts en nature qui revenaient aux souverains, détenteurs premiers et « symboliques » de la terre, mais ils pouvaient transmettre ou vendre les terres à d'autres usagers et exerçaient ainsi un contrôle assez fort sur les terres à condition de les mettre en culture.

L'étendue des droits individuels acquis par la défriche est à l'origine de nombreuses confusions quant à la nature de l'appropriation des terres agricoles (et particulièrement des rizières) par les foyers, souvent confondue avec de la propriété privée individuelle¹⁴. Les droits de jouissance et d'aliénation étaient pourtant très imparfaits. Les droits d'usage et de transmission étaient liés à l'usage réel et il existait des durées préétablies fixées au niveau central ou local au-delà desquelles le droit était perdu. L'appartenance au village aussi était primordiale et quiconque quittait le village perdait l'accès aux rizières. Dans ces systèmes, l'obligation de « résidence » et de mise en culture directe, associée dans certains cas à une relative disponibilité en terres, faisait qu'il n'existait pas de marché et pas ou peu d'inégalités foncières marquées avant que ne se mette en place la colonisation. Il n'y avait alors pas ou peu de processus d'accumulation de la part des élites dirigeantes locales que ce soit au Viêt-Nam (Dao The Tuan, 1998), au Laos (Evrard, 2004), au Cambodge (Delvert, 1961) et même en Birmanie (Adas, 1974). Toutes ces réalités sont bien souvent oubliées aujourd'hui lorsque la propriété privée individuelle (et son corollaire qui est d'attribuer une valeur d'échange à la terre) est présentée comme étant « naturelle » pour les riziculteurs des deltas et des plaines.

3. Mobilité et horizontalité des « paysans de la forêt »¹⁵

À cette relative homogénéité et centralisation des riziculteurs, s'opposaient et s'opposent toujours aujourd'hui la diversité et l'éclatement des autres groupes. Ceux-ci pouvaient être des riziculteurs « partiels » de montagne organisés en tout petits royaumes (Tai du Viêt-Nam ou Shan de Birmanie), des essarteurs « pionniers » et en déplacement permanent (cas des Hmong dans le contexte spécifique de la production d'opium pendant la période coloniale) ou, beaucoup plus fréquemment, des essarteurs « installés » et pratiquant des rotations régulières cultures/jachères dans des terroirs déterminés¹⁶.

¹⁴ Pierdet (2008), notamment, relate les débats autour de cette question dans le Cambodge colonial. On peut comparer en partie la répartition des droits ou maîtrises dans le Cambodge ancien avec le régime féodal français qui distinguait la propriété éminente des seigneurs et la propriété utile des serfs. Au Cambodge, le terme de « possession » (traduction du terme khmer *Paukeas* qui préexiste à la colonisation) est utilisé pour désigner la maîtrise exercée sur la terre par les usagers. La propriété telle que mise en place aujourd'hui se distingue essentiellement de la possession par son inaliénabilité.

¹⁵ Ainsi que Jean Boulbet (1975) appelait les essarteurs.

¹⁶ Le terme d'essartage est utilisé ici par facilité car il peut être décliné aisément : essart, essarteur, essarter... Il fait référence à ce qui est plus justement appelé la défriche-brûlis ou l'abattis-brûlis (*slash and burn cultivation* ou *shifting cultivation* en anglais) et qui désigne une agriculture pluviale, avec déplacements des parcelles, le plus souvent selon des rotations, utilisant essentiellement le feu comme technique de défriche et de fertilisation

Dans tous les cas, l'agriculture qu'ils pratiquent est moins intensive (en travail et en capital) que la riziculture inondée, et intègre presque toujours des pratiques d'essartage. Au niveau foncier, peu de choses peuvent être données en généralités et cela quand bien même le propos est restreint aux seuls essarteurs purs (*integral system*) qui constituent une part importante des « dominés » dans la région¹⁷. Les éléments communs qui ressortent sont essentiellement liés à la gestion de la mobilité (une mobilité non nomadique) qui doit se comprendre aussi bien au niveau sociopolitique qu'à celui, plus matériel, des systèmes de production. Ces groupes ont en commun de s'inscrire dans des structures politiques de petite dimension, non centralisées (parfois qualifiées de sans État), plus flexibles et souvent décrites comme plus égalitaires et plus horizontales que celles des sociétés hiérarchisées et codifiées des vallées (Scott, 1995 et 2009). Les surplus qu'ils dégagent sont limités et souvent tirés de la forêt qui est un élément crucial de l'économie et de l'identité des groupes comme espace à la fois cultivé et habité (des hommes et des divinités). Les cultures sont mises en place dans des champs qui changent d'emplacement après une ou deux, rarement trois, années de culture. Les droits d'usage sont temporaires, acquis ici aussi par la défriche et l'usage, et disparaissent selon les cas après un nombre déterminé d'années de non-exploitation (huit ans chez les Tai du nord-ouest du Viêt-Nam, Mellac, 2000) ou lorsque la forêt ne porte plus la trace d'exploitation ou d'entretien, indiquant l'absence de volonté de mise en culture ultérieure. Le terroir villageois est presque toujours fixe (à l'échelle de deux ou trois générations), mais les terres cultivées dans l'année ne le sont pas et les notions de limite et de continuité spatiales ont un sens bien différent (car dynamique et lié à la pratique) de celui qui existe dans les grands royaumes agraires.

De ces groupes, il est souvent retenu qu'ils connaissaient des formes de tenure collective de la terre et des ressources. Il existait néanmoins une grande variété de pratiques allant de foyers très autonomes décidant individuellement du nouvel emplacement de leurs cultures au sein du terroir (Hmong dans certains cas) à des cultures décidées au niveau villageois se regroupant sur un petit nombre de grandes parcelles défrichées en commun, chaque foyer obtenant ensuite par exemple une ou plusieurs lanières de terres sur la parcelle au prorata de sa force de travail et de ses besoins (Brou du Cambodge par exemple selon Matras-Troubetzkoy, 1974). Dans

des sols. Dans le cas de l'essartage avec rotation des cultures (catégorie des *established systems* selon Spencer, 1966) les champs sont mis en place à intervalles réguliers (10 à 20 ans environ) sur les mêmes emplacements et le recru forestier est en quelque sorte une jachère forestière, champs et recru forestier formant un terroir (finage) aux paysages très dynamiques mais aux limites à peu près fixes. Les déplacements des habitations, lorsqu'ils ont lieu, se produisent dans le périmètre de ce terroir sur des bases saisonnière ou pluriannuelle pour suivre les cultures. Une croissance trop forte de la population ou une série d'événements contraires (de mauvaises récoltes par exemple) peut conduire un groupe ou une partie d'un groupe à créer un nouveau terroir. Il existe des formes d'essartage rares et principalement liées à la culture du pavot avec déplacements continus (*pioneer systems*), hommes et champs se déplaçant sans retour. Dans ces cas l'essartage ne peut être qu'intégral (*integral systems*) alors que l'essartage installé laisse la possibilité de pratiquer aussi la riziculture inondée en culture principale ou secondaire (*partial systems*).

¹⁷ Sauf au Viêt-Nam et dans certains états de Birmanie (État *shan* notamment) où les groupes de langue tai, riziculteurs de montagne et essarteurs partiels, constituent la minorité ethnique la plus nombreuse. En 1966, J.E. Spencer estimait à 7 millions le nombre de familles vivant principalement de l'essartage en ASE (soit environ 30 millions de personnes). Malgré une croissance démographique soutenue, les chiffres actuels sont globalement identiques à ceux des années 1960 en raison de l'exode rural et de l'abandon de l'essartage en lien avec l'interdiction de cette pratique et la diminution des espaces disponibles. Pour le Laos, l'agriculture sur brûlis concerne encore environ 20 % de la superficie du pays (Vanhooren et Déry, 2005) ; c'est 8 % au Viêt-Nam, 6 % en Birmanie (Trébuil et Hossain, 2000, cités par Ducourtieux, 2006). Les forêts du Sud-Est asiatique étaient les plus densément peuplées de la planète avant même les migrations modernes (De Koninck, 1999 : 39).

certains cas intermédiaires, les rotations sont décidées collectivement (la sole ouverte aux cultures est choisie au niveau villageois) mais les foyers ouvrent leur parcelle individuellement revenant sur les emplacements qu'ils avaient eux-mêmes essartés plusieurs années auparavant¹⁸.

Face à la grande diversité des modes de gestion et d'appropriation des ressources qui accompagnait (et produisait) la grande diversité politique de la région, les dispositifs successifs imaginés à partir de la période coloniale pour gérer les ressources dans les États en train de se constituer, sont d'une grande pauvreté. Ils témoignent de la domination grandissante d'un petit nombre de groupes imposant leurs représentations du foncier ainsi que de l'hégémonie des modèles occidentaux, qu'ils soient capitaliste ou socialiste. La diversité se manifeste encore aujourd'hui avec force dans les espaces isolés mais aussi, de façon plus diffuse, à travers les pratiques coutumières devenues parfois illégales. Elle est une des causes des conflits fonciers contemporains, ceux-ci étant à la fois des conflits de représentation et des conflits pour l'accès aux ressources.

II. PARTIE 2 – VERS LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE INDIVIDUELLE : UNE HISTOIRE D'AVANÇÉES ET DE RECULS DANS UN CONTEXTE DE MODERNISATION ET D'OCCIDENTALISATION

Les trois pays de l'ex-Indochine française ont en commun d'être sortis progressivement du socialisme en entamant des réformes foncières dans le contexte de la fin de la guerre froide et de l'ouverture économique au milieu des années 1980 (1986 au Viêt-Nam et au Laos, 1989 au Cambodge). La Birmanie, qui connut une période socialiste après 1962 (plus exactement une dictature militaire marxiste), a commencé sa réforme beaucoup plus récemment (2011) après une nouvelle période de dictature militaire, droitiste cette fois, installée au pouvoir en 1988 au moment où les autres pays s'ouvraient. Dans les quatre pays, les réformes actuelles favorisent la propriété privée et individuelle de la terre alors que ce mode d'appropriation, imposé mais imparfaitement développé pendant la période coloniale, avait été théoriquement aboli durant les périodes socialistes. Dans les quatre cas aussi, la marchandisation de la terre n'a jamais été aussi poussée qu'elle l'est aujourd'hui. Revenir sur les contextes historiques d'apparition et de retrait de ces modes d'appropriation de la terre permet de mieux évaluer la profondeur des changements qu'ils induisent aujourd'hui pour les populations.

1. La colonisation ou les premiers temps de la simplification

Il serait trop simpliste et inexact de considérer la propriété privée de la terre comme une création *ex nihilo* et sans référence locale, des puissances coloniales. Celles-ci sont toutefois responsables d'un large développement de cette forme d'appropriation, notamment auprès des élites, grâce à sa création légale de ce type de propriété et au dégagement d'espaces disponibles par la non-reconnaissance des autres types d'appropriation, les terres jugées « vacantes et sans maître » tombant dans le domaine public. Il est possible aussi de considérer

¹⁸ La thèse de O. Ducourtieux (2006) met bien en évidence la variété des formes d'essartage et des tenures foncières associées.

que cette forme d'appropriation constitue une véritable révolution aussi bien sociale que cognitive pour la grande masse de la population, celle-ci ayant été affectée de façon plus ou moins importante selon la force locale de la colonisation. La diversité des situations foncières locales n'a pas disparu sous le joug colonial mais une première phase d'intégration et de simplification a eu lieu, ne serait-ce que par la définition des territoires coloniaux et la mise en place de leur administration qui a remplacé ou intégré les pouvoirs locaux de niveaux haut et intermédiaire (province, district).

Au niveau local, notamment dans les villages périphériques des zones hautes demeurées relativement peu ou mal contrôlées, les pratiques sociales et foncières de larges pans de la population ont été peu modifiées. Ce fut le cas par exemple au Viêt-Nam dans toute la frange montagneuse du Nord aussi bien pour les essarteurs, malgré les interdictions répétées des mises à feu, que pour les riziculteurs en dépit du rejet fort, par les colons, des formes collectives de tenure propres aux populations tai (Mellac, 2010). La propriété n'a que peu progressé, ne s'imposant localement que dans les zones à enjeux pour les colons. C'est le cas de certains espaces forestiers qui ont été convertis en vastes plantations industrielles de type concessionnaire, travaillées par des ouvriers, préfigurant le modèle actuel des concessions économiques. Les colons, effrayés des ravages de l'exploitation libre du bois qu'ils mettaient eux-mêmes en œuvre, ont aussi créé des aires d'exploitation forestière réglementée puis de premières aires protégées, réduisant d'autant les espaces disponibles à l'essartage (*ibid.*).

Figure 3 - Le boom des concessions foncières au Cambodge sous le nouveau régime de concessions des terrains ruraux en Indochine (1926)

Année	Superficie concédée (hectares)	Superficie mise en valeur (hectares)
1926	878 155	674 167
1927	1 120 551	697 166
1928	1 354 720	870 494

Réalisation : M. Mellac, 2015

Source : M. Slocumb, 2010

Ailleurs, les populations locales elles-mêmes ont été converties à la propriété privée pour les besoins de la colonisation. Dans l'ex-Indochine, ces phénomènes sont restés relativement réduits et se sont concentrés dans les zones proches des capitales coloniales ainsi que dans les espaces rizicoles mis en valeur par les colons, comme ce fut le cas par exemple dans les périmètres irrigués développés dans le delta du fleuve Rouge ou dans celui du Mékong. On notait alors le développement de phénomènes de concentration foncière et l'apparition concomitante de sans-terre¹⁹, anciens paysans devenus ouvriers agricoles, fermiers ou métayers des nouveaux propriétaires fonciers, suite souvent à des processus d'endettement.

¹⁹ Dans le delta du fleuve Rouge, les paysans sans terre étaient plus ou moins nombreux selon les localités et pouvaient atteindre, dans les années 1950, plus de 80 % de la population dans certaines communes proches de Hanoi touchées par l'urbanisation (Quertamp in Rossi *et al.*, 2002). Do et Iyer (2008: 534), qui ne donnent pas

La Birmanie, sous colonisation anglaise, a connu une véritable révolution des relations sociales de production ayant affecté l'ensemble de la population majoritaire, c'est-à-dire celle d'ethnie birmane. Comme ailleurs, cette révolution est liée à l'introduction de la propriété privée, qui remplace l'appropriation par l'usage et qui permet la mise en gage de la terre comme caution bancaire (Adas, 1974). Mais, alors qu'ailleurs cette possibilité a été mobilisée dans des proportions et des espaces relativement restreints²⁰, le projet de colonisation du delta (alors inculte) de l'Irrawaddy pour développer des exportations de riz, s'est très largement appuyé sur le crédit gagé sur la terre. La colonisation du delta était en effet coûteuse et a été financée par des investissements publics ainsi que par la mise en place d'un système bancaire (et usuraire), soutenu par la très forte demande en riz européenne, permettant aux foyers d'emprunter pour financer la mise en valeur. À partir de la fin du XIX^e siècle, les Anglais ont favorisé aussi l'arrivée de populations en provenance de l'Inde du Sud, les Chettiers, qui étaient déjà engagées chez elles dans le crédit et le secteur bancaire et ont mis à disposition de grosses sommes d'argent en prêtant aux foyers défricheurs, ou plus souvent encore à des intermédiaires birmans prêtant à leur tour à des taux plus élevés (*ibid.*). Grâce aux emprunts, la colonisation du delta a pu s'appuyer sur une petite paysannerie largement engagée dans le faire-valoir direct. Elle s'est aussi accompagnée de la multiplication des gros propriétaires, parfois absenteïstes, et d'un nombre grandissant de sans-terre. Ailleurs, ces phénomènes étaient atténués mais ils se sont néanmoins développés sous l'effet de la monétarisation de l'économie, du développement des emprunts et d'un marché foncier²¹.

2. La collectivisation foncière entre idéal et réalité

Après des phases plus ou moins longues et violentes de décolonisation, les quatre anciens territoires coloniaux connurent des périodes plus ou moins longues aussi d'ouverture à l'économie de marché puis (ou dès le départ au Nord Viêt-Nam) de fermeture²², sous des régimes au mieux très autoritaires, au pire dictatoriaux et ultra violents (régime khmer rouge et junte birmane). Sans entrer dans le détail de ces périodes, il est possible d'en retenir que partout les jeunes États sont passés (dans les années 1970, plus tôt pour la République démocratique du Viêt-Nam) par une phase de négation de la propriété privée et d'annulation de toute forme de tenure individuelle²³, suivie ou non d'une phase de collectivisation effective

leurs sources, affirment que 52 % des terres agricoles du Viêt-Nam étaient possédées par 3 % de la population dans les années 1940 et que le taux des sans-terre atteignait 60 %. Kerkvliet (1997) indique un taux de 75 % de sans-terre dans le delta du Mékong à la même période et précise, sans chiffrer, qu'ils étaient moins nombreux dans le delta du fleuve Rouge quoique en augmentation.

²⁰ Ce processus existait aussi, dans des degrés moindres, dans les trois autres pays, notamment au Cambodge où il y avait, dès 1910-1920, de forts niveaux d'endettement et de concentration foncière dans les plaines rizicoles du centre (Thion, 1993).

²¹ En 1939, 47,7 % des terres agricoles de la Basse Birmanie (Lower Burma) étaient détenues par des personnes qui ne pratiquaient pas l'agriculture, pour 14,2 % des terres de la Haute Birmanie et une moyenne de 33,6 % (Andrus, 1946).

²² Ce qui ne fut pas le cas de la Thaïlande qui ne connut ni phase de colonisation ni fermeture à l'économie de marché.

²³ En Birmanie, la Constitution de 1974 stipule que toutes les terres appartiennent à l'État. La même année l'État met en place un nouveau système d'approvisionnement (*new procurement system*) qui prévoit que chaque foyer doit vendre un quota fixé de paddy à l'État selon des dispositions qui sont alors relativement favorables aux foyers peu performants. En 1978, une notification indique en revanche que les foyers qui échouent à cultiver ou fournir la production attendue verront leurs terres confisquées et réattribuées au sein des villages sans pouvoir adresser de recours (Hudson-Rodd et al., 2003).

des terres. Au Nord Viêt-Nam, dans le delta du fleuve Rouge, la collectivisation a été suffisamment longue et complète pour modifier en profondeur les rapports fonciers. Au Cambodge, c'est la violence plus que la longueur qui a transformé ces rapports, les Khmers rouges ayant profondément désorganisé le pays et supprimé tout ce qui pouvait rappeler la propriété privée, en ville comme à la campagne, rompant les liens entre les terres et leurs exploitants. Ailleurs les effets des régimes dits socialistes ont été moins longs et/ou moins marqués et partout il faut se garder de penser que la collectivisation, même poussée, a totalement transformé les sociétés. Dans le plein cœur du delta du fleuve Rouge lui-même, le régime a, à partir du milieu des années 1970, « *marchandé et négocié avec les foyers, répondant de plus en plus à leurs préférences au point que dans la phase ultime le projet de collectivisation a été rien moins qu'abandonné* » (Kerkvliet, 1997 :21)²⁴. Quant aux coopératives des zones hautes septentrionales, elles ont souvent été, sur le long terme, plus formelles que réelles, reproduisant en partie le fonctionnement des structures politiques et foncières antérieures sous couvert d'institutions aux apparences et dénominations nouvelles (Mellac, 2010). Idéal jamais vraiment atteint, la collectivisation a néanmoins laissé des traces profondes si ce n'est comme expérience collective, au moins comme référence ou possible en matière foncière, et les réformes foncières actuelles peuvent être considérées comme heurtant non seulement les régimes coutumiers mais aussi les politiques promues au cours des épisodes précédant leur mise en œuvre. À l'exception de la Birmanie, les chronologies de ces réformes sont un peu les mêmes partout avec d'abord, dans les années 1980, la reconnaissance officielle de la tenure individuelle, provoquant la décollectivisation lorsqu'elle existait, accompagnée, dans certains cas, de processus de distribution des terres aux foyers, puis, dans les années 1990, la formulation légale du nouveau régime foncier et la distribution de certificats ou titres.

3. Sortir du socialisme : individualisation foncière et décollectivisation

Alors que le bloc socialiste s'effondre, les années 1980 voient les foyers reprendre le contrôle individuel des terres, particulièrement des rizières. Le mouvement d'individualisation, premier pas vers la décollectivisation, est rendu possible à la fois par des processus qui se produisent au plus bas niveau, témoignant de la résistance des foyers à la poursuite ou mise en place de la collectivisation (Kerkvliet, 1995 et 1997) et par l'impuissance des gouvernants à s'opposer à ces mouvements de fond dans un contexte de remise en cause de leur légitimité.

Au Cambodge, le gouvernement, contrôlé par les Vietnamiens entre 1979 et 1989, est obligé de reconnaître l'individualisation progressive de la tenure au sein des groupes de travail, les *Krom Samaki*. D'inspiration clairement vietnamienne, ceux-ci viennent pourtant tout juste d'être mis en place avec l'objectif principal de tenter d'organiser la production dans le contexte chaotique laissé par les Khmers rouges. En 1982, sur les trois types de *Krom Samaki* reconnus, deux autorisent une distribution annuelle des terres mises en culture aux foyers. Les *Krom Samaki* sans redistribution deviennent alors très minoritaires et peu à peu, dans les deux autres types, les terres ne changent plus du tout de main entre les cultures. Fin 1985, le gouvernement entérine cet état de fait et Pillot (2007) considère que très peu de redistributions ont ensuite lieu. L'impact des *Krom Samaki* et de la répartition des terres, en fonction de la force de travail qui les caractérisait au départ, est difficile à évaluer et leur effet distributif

²⁴ Traduction libre par les auteurs de la présente étude.

semble loin d'être parfait²⁵. Ils ont néanmoins rendu possible une certaine (re)mise en ordre et progressivité de la réappropriation familiale et ont probablement ralenti le processus de captation par les élites qui se déploie avec force dès que la propriété privée est légalisée au début des années 1990.

Au Viêt-Nam, le gouvernement reconnaît l'individualisation de la tenure, d'abord sous la forme de contrats temporaires entre les coopératives et les foyers (1981) puis par une allocation de plus longue durée au sein des coopératives (1988). Il s'agit alors, dans un contexte de grave crise socio-économique (Nguyen Van Suu, 2014), de répondre aux attentes des agriculteurs et de relancer la production agricole. Ne rompant pas totalement avec l'idéal socialiste, plusieurs campagnes de distribution des terres sont rapidement lancées, prévues pour être égalitaires et réversibles. Les règles de distribution sont alors relativement respectées, notamment dans le delta du fleuve Rouge où il n'y a pas de processus de réappropriation de la propriété foncière antérieure. Les choses sont un peu différentes dans les zones de montagne où des processus de réappropriation des terres familiales ont été observés, sans qu'il y ait pour autant de concentration foncière dans un contexte de petite agriculture familiale vivrière (Mellac, 2000 et 2010). Au Sud, la collectivisation a été très courte et son effet distributif a été moins fort qu'au Nord malgré le démantèlement des grandes propriétés capitalistes transformées en fermes (agricoles) ou en entreprises (forêts) d'Etat travaillées par des ouvriers, la plupart venus du Nord. Avec la décollectivisation, la plupart des terres du delta est réattribuée aux locaux tandis que les terres des fermes et entreprises, lorsqu'elles ne restent pas sous le contrôle de l'Etat (souvent l'armée pour la forêt), sont attribuées à des nouveaux venus arrivés en nombre du delta du fleuve Rouge dans le cadre de mouvements de colonisation, d'abord forcée puis plus spontanée et liée à la disponibilité foncière.

Au Laos, la campagne de formation des coopératives lancée en 1978 est abandonnée dès le milieu de l'année suivante et l'Etat cesse son soutien aux coopératives en 1983. Cinq ans plus tard, le pays reformule entièrement sa stratégie de développement et les coopératives sont définitivement abandonnées ce qui se traduit par la reconnaissance de la propriété des villages sur les rizières qui avaient été nationalisées en 1975. Il n'y a pas ici de redistribution (ou de distribution) proprement dite dans les plaines rizicoles (et de façon plus générale pour les rizières). Les terres comme les outils de production retournent à leurs anciens propriétaires (Ducourtieux *et al.*, 2005). En revanche, l'Etat va procéder dans les années qui suivent à une attribution des terres forestières sur laquelle nous reviendrons ci-dessous.

À la fin des années 1980, la tenure est à nouveau largement individuelle dans les plaines rizicoles des trois ex-pays socialistes, avec des inégalités relativement faibles et une petite agriculture familiale de subsistance très dominante. Même au Cambodge où les sans-terre

²⁵ Les nombreuses études menées après 1992 pour préparer le travail des ONG ont tendance à montrer que les inégalités entre les exploitations sont alors relativement fortes autour d'une moyenne de 1,33 hectares (Sophal *et al.*, 2001). Une des explications à ces inégalités réside tout simplement dans la répartition des foyers au sein des *Krom Samaki*, en lien notamment avec les migrations de retour. Frings (1997) et Pillot (2007) estiment quant à eux que le processus de captation par les élites a pu commencer à se mettre en place dès le début des années 1980 et Hap (2010) indique que la distribution a été menée d'une tout autre manière que ce qui était prévu et qu'un marché foncier a commencé à fonctionner dès le milieu des années 1980, ce qui corrobore – mais n'explique pas tout – le nombre croissant de citoyens propriétaires de parcelles agricoles recensés (Sophal *et al.*, 2001). Hap (2010) cite notamment une enquête menée par Boreak Sik en 1998 qui montre que 28 % des foyers seulement ont obtenu leurs terres des autorités, les autres y ayant accès grâce à des connaissances ou, plus rarement, par achat (11 %).

atteindraient 28 % de la population rurale aujourd'hui (Phan *et al.*, 2015)²⁶, les sans-terre ne sont encore que de l'ordre de 3 % au milieu des années 1980 (Sophal *et al.*, 2001). Mais la libéralisation rapide de l'économie, couplée à une légalisation de la propriété privée en la quasi-absence de sécurisation par le titre, provoquent un accroissement sans équivalent des inégalités foncières.

3.1 Le temps de la formalisation légale

La situation du Cambodge qui a fait le choix de créer la propriété privée individuelle sans fournir à sa population les moyens de sécuriser l'accès à la terre est très éloignée de celle du Viêt-Nam.

La formalisation des droits fonciers par la distribution de documents officiels distribués par l'Etat débute dans les deux pays à la toute fin des années 1980 avec la production de premiers textes²⁷. Ces textes ont en commun de maintenir l'ensemble des terres comme propriété de l'Etat ou du peuple entier, tout en reconnaissant la tenure individuelle. Au Viêt-Nam, les textes favorisent la tenure individuelle mais maintiennent encore les coopératives comme unité de gestion de base, les foyers devant recevoir des terres en leur sein. Dans les faits, les coopératives perdent cependant beaucoup de leur pouvoir car les durées d'allocation sont alors relativement longues et sécurisent les foyers²⁸. Au Cambodge les textes sont relativement confus : la Constitution de 1989 reconnaît clairement le droit de propriété des individus dont celui de la terre (article 15) mais affirme aussi (article 14) que la terre appartient à l'Etat²⁹. Confronté aux larges mouvements de population et contraint par les combats contre les Khmers rouges qui continuent à se produire sur le territoire bien après l'arrivée des Vietnamiens, le gouvernement se concentre alors plutôt sur la façon d'atténuer les tensions. Il fait le choix décisif et clair d'annuler tous les droits de propriété sur les terres antérieurs à 1979 et de proposer un système d'accession à la propriété par la reconnaissance, en deux temps, de l'occupation réelle³⁰. Le gouvernement gère donc d'abord la crise en adoptant une attitude de relative prudence.

Le Laos, quant à lui, produit ses premiers textes au début des années 1990³¹. Pris dans leur ensemble, ceux-ci sont aussi assez confus. La nouvelle Constitution réaffirme la propriété (*ownership*) de la communauté nationale (*national community*) sur les terres et reconnaît des droits d'usage, de transfert et d'héritage aux citoyens³². L'année suivante (1992) un décret du

²⁶ Ils représentaient 12 % des familles rurales en 1999 (Diepart, 2015).

²⁷ Constitution et Instruction sur le foncier au Cambodge en 1989, première loi foncière au Viêt-Nam en 1987 et « directive 10 » (connue sous le nom de *khoan 10*) en 1988.

²⁸ La directive 10 n'arrête pas de durée mais suggère que les terres doivent être attribuées au minimum pour les durées spécifiées suivantes : cinq à quinze ans pour les cultures annuelles (cinq ans fut souvent retenu pour les rizières), quinze à trente ans pour les terres forestières et les cultures pérennes (Mellac *et al.*, 2010).

²⁹ « *State property comprises land, forest, sea, rivers, lakes, natural resources, economic and cultural centers, national defense bases and the various public buildings* » (article 14, State of Cambodia Constitution, 1989, in Jennar, 1995).

³⁰ Les foyers faisant usage réel d'une parcelle doivent faire reconnaître leur occupation par les autorités locales (village et commune) et peuvent ensuite solliciter un certificat de possession auprès du cadastre (district) qui démarquera la parcelle et fera approuver le certificat aux échelons supérieurs (Diepart, 2015).

³¹ Loi sur la propriété privée en 1990, Constitution en 1991, décret du Premier ministre sur les terres en 1992.

³² « *The state protects and expands all forms of state, collective and individual ownership, as well as private ownership of domestic capitalists and foreigners who make investments in the Lao People's Democratic*

Premier ministre, en contradiction avec la Constitution, étend ces droits aux droits de posséder (*own*), faire usage, donner en héritage, offrir, louer, vendre et acheter des droits de propriété ou d'usage des terres³³. Comme au Cambodge, la confusion des textes tend à montrer que le gouvernement hésite à mettre en place la propriété privée.

En 1992 le Cambodge se dote de sa première loi foncière. Unanimement décrite comme confuse, elle ne clarifie pas la situation mais est dépassée dès l'année suivante par une nouvelle Constitution qui reconnaît cette fois clairement la propriété privée pour toutes les catégories de terres³⁴, y compris pour les terres agricoles qui tombaient jusqu'alors sous le régime de la « possession »³⁵. Les textes se contredisent, mais la Constitution prime dorénavant et le gouvernement ne ressentira pas la nécessité d'une nouvelle loi foncière avant 2001.

En 1993, le Viêt-Nam publie à son tour une loi foncière, la seconde. Le pays ne fait alors pas du tout les mêmes choix que le Cambodge. Il ne remet pas en cause la propriété éminente du « peuple entier » sur l'ensemble des terres (encore reconduite dans la loi foncière et la Constitution de 2013) et surtout ne reconnaît aucune autre forme de propriété. Il rassure toutefois les foyers en mettant fin aux coopératives et en étendant et sécurisant leurs droits fonciers. La loi reconnaît en effet le droit d'usage individuel de la terre agricole, sans intervention des coopératives, pour des pas de temps, variables selon les catégories de terres, qui sont encore un peu courts mais qui sont garantis³⁶. Les foyers disposent par ailleurs de cinq droits associés fondamentaux dont les droits d'achat et de vente (pour la durée d'allocation restante). La Constitution de 1992 crée de son côté l'obligation, pour l'Etat, de délivrer des certificats d'usage des terres aux foyers (et aux organisations) et celle de protéger la propriété individuelle, notamment par la garantie du transfert du droit d'usage. Dans les campagnes, le titrement commence alors rapidement et le système n'est ensuite quasiment plus modifié³⁷.

Republic » (article 14). « *The state protects the right to ownership (rights to governing, rights to using to transferring) and the rights to inherit property of organisations and individuals* » (article 15, Constitution of the Lao People's Democratic Republic, 1992).

³³ « *The land belongs to all the Lao people, represented by the government. Lao citizens have the right to own and use land, pass it on in the form of inheritance, to offer, rent, sell or buy rights of land ownership and use* » (Prime Minister 1992, 99/PM).

³⁴ « *All persons, individually or collectively, shall have the right to ownership. Only Khmer legal entities and citizens of Khmer nationality shall have the right to own land. Legal private ownership shall be protected by law* » (Article 44, Kingdom of Cambodia Constitution, 1993).

³⁵ La possession est un droit foncier créé pendant la période coloniale par imitation imparfaite du droit du même nom du régime coutumier. Il est enregistré localement et implique une continuité d'usage (sans interruption supérieure à trois ans) ce qui fait qu'il n'est ni définitif ni inaliénable, au contraire de la propriété. Il est encore le seul régime reconnu pour les terres agricoles dans la loi de 1992. Celle-ci est cependant confuse dans la mesure où elle limite la propriété foncière aux terres résidentielles (article 19) tout en rendant possible la transformation de la possession de la terre (sans limite catégorielle) en propriété, après cinq années sous ce régime et sous certaines conditions (article 74).

³⁶ La loi foncière de 1993 prévoit des durées d'allocation de vingt ans pour les cultures annuelles et cinquante ans pour les cultures pérennes et les forêts. Elle fixe un maximum de trois hectares pour les espaces agricoles dont les droits d'usage sont alloués. Quelques mois plus tard, le décret 64 précise ces superficies et les module en fonction des régions : deux hectares au Nord et trois hectares au Sud pour des cultures annuelles ; dix hectares dans les plaines et trente hectares dans les montagnes et collines pour les cultures pérennes. (Mellac *et al.*, 2010.)

³⁷ Dans les villes, les foyers bénéficient aussi de droits d'usage sur les terres mais les immeubles sont reconnus en propriété, ce qui pose le problème de la dissociation entre les deux. (Mellac *et al.*, 2010).

Le Laos se dote de sa première loi foncière en 1997 ce qui est l'occasion de rassembler les nombreux textes antérieurs. L'Etat suit globalement la voie vietnamienne en reconnaissant le droit d'usage des individus et des foyers pour les terres agricoles et les terres forestières, et en prévoyant la délivrance de certificats d'usage des terres sur une superficie pouvant atteindre vingt-deux hectares de terres par actif toutes catégories confondues³⁸. Les certificats sont non transmissibles et valables trois ans, cette durée étant considérée comme probatoire et au-delà de laquelle – si l'usage est conforme et les taxes payées – il est possible de demander un titre de longue durée (non précisée). Celui-ci donne alors accès au droit de vente pour ces terres. Très ambivalent, ce statut fait que les droits reconnus aux foyers peuvent aussi bien être compris comme des droits de propriété privée que comme des droits d'usage temporaires plus cohérents avec la nature socialiste du régime. Contrairement au Viêt-Nam où tous les types de forêts peuvent être alloués (hors des aires protégées) mais où le couvert doit toujours demeurer de type forestier, ce qui rend impossible l'essartage, le Laos permet l'accès individuel aux seules forêts dites « dénudées » ou dégradées mais celles-ci peuvent être temporairement mises en culture. La défriche-brûlis peut donc être théoriquement pratiquée sur des terres allouées. La limitation des rotations à trois ans (un an de mise en culture pour deux ans de jachère) rend néanmoins de telles cultures impossibles en pratique dans la mesure où le renouvellement de la fertilité demande des jachères de sept à huit années au moins. L'allocation individuelle des forêts reste par ailleurs largement à l'état de fiction légale puisque ces terres ont finalement fait l'objet d'attributions collectives (cf. partie suivante).

3.2 Un titrement à plusieurs vitesses

Les productions légales ont montré que les Etats n'avaient pas tous choisi de suivre la même voie vers la privatisation foncière. Les modalités et les rythmes de titrement (ou de distribution des certificats) qui débutent dans les années 1990 montrent de leur côté qu'il existe de forts décalages entre les droits reconnus et garantis par les textes de loi et les moyens mis en œuvre pour assurer leur jouissance. Le Viêt-Nam est le pays où les décalages sont les moins forts. Le gouvernement lance en effet très rapidement une distribution systématique de certificats qui touche toutes les terres agricoles ainsi, au Nord surtout, que les forêts. Les foyers reçoivent des certificats d'usage (appelés carnets rouges en raison de la couleur de leur couverture lorsqu'ils sont définitifs) pour des durées déterminées mais croissantes avec le temps (cinquante ans pour les cultures et soixante-dix ans pour les forêts depuis 2013). Ces droits sont assortis de droits dérivés plus nombreux pour les terres agricoles que les terres forestières (elles ne peuvent pas être vendues) et qui sont eux aussi toujours plus nombreux. Les droits d'usage sont ainsi pourvus d'un nombre croissant de faisceaux qui les rapprochent des droits de propriété individuelle, et sont protégés par des certificats identiques pour tous. Selon Tran Nhu *et al.* (2006), la vitesse de délivrance des certificats fonciers a été de 2,5 millions de certificats par an entre 1993 et 2006 et la couverture est de 81 % des parcelles à cette dernière date³⁹. Pour les terres forestières, le taux d'allocation est de 50 % en 2006 (65 %

³⁸ Un hectare par actif pour les rizières et la pisciculture, trois hectares pour les cultures commerciales, trois hectares pour les vergers, quinze hectares de terres dénudées (*deforested land*) et de pâturages pour l'élevage (selon l'article 17, Law on land No. 01/97 NA).

³⁹ La part des parcelles agricoles certifiées a oscillé, passant de 68 % en 1998 à 81 % en 1999, puis est redescendue à 75 % en 2002 avant de remonter. La diminution est liée au déclassement de la catégorie des « terres inutilisées » (7 à 9 millions d'ha entre 1993 et 2006) devenues notamment des terres agricoles (Tran

en 2008 selon la WB) mais les superficies concernées sont bien plus vastes et les conditions d'attribution plus difficiles⁴⁰. Ces chiffres montrent la rapidité d'ensemble du processus et sont manifestes de la volonté vietnamienne de sécurisation de la tenure individuelle des terres. Ce processus est d'autant plus remarquable que le Viêt-Nam a mis en œuvre ce processus sans financement extérieur et avec relativement peu d'aide technique étrangère (Mellac *et al.*, 2010).

Le Laos et le Cambodge sont bien loin de montrer une telle efficacité et une telle autonomie. Pour le premier, Evrard estimait en 2004 qu'un peu plus de la moitié des foyers avaient reçu des certificats temporaires et que les parcelles concernées étaient alors entre 600 000 et 1 million. En 2004, aucun de ces certificats n'avait été encore transformé en titre et la plupart avaient par conséquent expiré tout en étant toutefois considérés par les foyers comme preuve de leur droit sur la terre. Aujourd'hui les certificats et titres concernent toujours quasi exclusivement les rizières récemment réappropriées, négligeant totalement les zones forestières essartées. Le processus de délivrance a été largement soutenu par un projet de la Banque mondiale, relayé ensuite par la GIZ, (*World Bank's 'Land Titling' project*) (Ducourtieux *et al.*, 2005) développé sur le modèle de celui mis en œuvre en Thaïlande. Pour les bailleurs qui ont fourni des fonds très importants, il s'agit bien par là d'encourager la propriété privée des terres, en priorisant les seules terres rizicoles et les zones urbaines et périurbaines. En 2014, il n'y aurait pourtant encore que 800 000 titres définitifs couvrant 30 % des parcelles répertoriées⁴¹.

Le même phénomène se produit au Cambodge avec des retards et des lacunes plus grandes encore malgré le choix clair de la propriété privée. Le pays opte d'abord pour une allocation sporadique à la demande, dont tout le monde s'accorde pour dire qu'elle a été très lente. En 2000, 520 000 titres avaient été délivrés (Yniesta, 2014) et Hap (2010) qui utilise des chiffres officiels indique qu'environ 72 000 certificats de possession supplémentaires ont été attribués entre 2001 à 2008, portant le total à moins de 590 000 certificats fin 2008. Le gouvernement introduit ensuite une nouvelle méthode et procède avec l'aide de financements extérieurs (Finlande, Canada, WB et surtout Allemande – GIZ)⁴² à une allocation systématique qui porte en partie ses fruits, le total des certificats passant à 1,7 millions en 2011 (Oldenburg and Neef, 2014). Cependant, le choix est fait de prioriser les zones rizicoles de la plaine centrale (où les conflits fonciers sont moins nombreux, car la possession des parcelles de rizières est reconnue et généralement respectée au niveau villageois), au détriment des zones de forêts et cultures pluviales périphériques, où les conflits d'usage et d'occupation sont beaucoup plus nombreux.

Nhu *et al.*, 2006). Ces déclassements permettent en quelque sorte de dissimuler les vastes mouvements de transformation de terres agricoles en terres urbaines ou industrielles qui commencent alors.

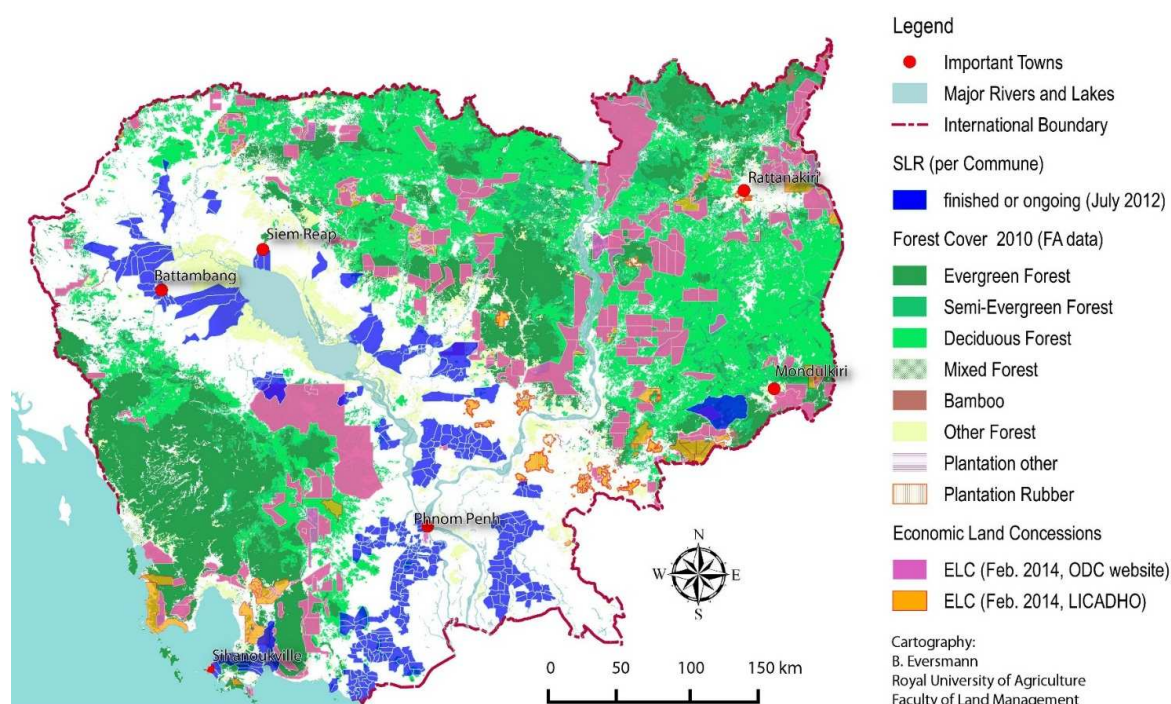
⁴⁰ Ces chiffres sont cohérents avec ceux publiés par la Banque mondiale (WB, 2012a) qui évalue à plus de 10 millions le nombre de certificats de droits d'usage (*land use rights certificates* appelés aussi « carnets rouges » ou « *red books* ») de terres agricoles alloués à des foyers ou à des individus au Viêt-Nam avant 2008, ce qui représente près de 80 % de l'ensemble des parcelles agricoles mises en culture. Les chiffres sont de 65 % pour les terres forestières et de 75 % pour les terres résidentielles en milieu rural.

⁴¹ Ces chiffres proviennent d'une source officielle mais sujette à caution (Vientiane Times, 11/2014). S'ils sont exacts, l'allocation n'a pas progressé de façon spectaculaire mais les documents ne sont plus menacés d'invalidité comme c'était le cas dix ans plus tôt.

⁴² Un des projets les plus importants est le Land Management and Administration Project (LMAP) qui a été financé à hauteur de 45 millions de dollars US par la Banque mondiale et autres donateurs bilatéraux (Milne, 2013).

En 2012, le Premier ministre Hun Sen, qui tente de calmer les attentes des foyers sans titres avant les échéances électorales à venir en 2012 et 2013⁴³, accélère encore le processus (directive 01). Il envoie des cohortes de jeunes enregistrer les terres et délivrer directement des titres de propriété, y compris dans des zones théoriquement allouées aux concessions, au nom de la politique dite de la « peau de léopard ». Cela se solde, après un programme déployé sur un an, par un total de 3 millions de titres et certificats recensés en 2014 (Yniesta, 2014). L'accélération est donc notable mais les documents ne concernent toujours que moins de la moitié des parcelles répertoriées sur l'ensemble du territoire (*ibid.*). Les foyers demeurent dans des situations très inégales, certains ne détenant encore que des certificats de possession, d'autres des titres (dits « durs ») et d'autres encore, rien du tout, les populations indigènes et les zones où se pratiquait l'essartage ayant été largement tenues à l'écart du titrement comme le montre clairement la carte de la figure 4.

Figure 4 : Espaces sous concession et terres agricoles enregistrées dans le cadastre (Yniesta, 2014)



Depuis 2011, le nouveau gouvernement de transition birman tente de suivre une voie assez similaire mais accélérée en mettant en place un programme intense de titrement dans le cadre de sa politique d'ouverture aux investissements étrangers. Dans les zones soumises à l'enquête du Gret/LIFT (2015)⁴⁴, les terres ayant fait l'objet de l'attribution d'un titre légal (« form 7 ») représentent 76 % des terres appropriées par les foyers, après seulement trois ans de mise en œuvre. Le processus est organisé de façon très rapide, basé sur des cadastres anciens et sans

⁴³ Cette directive s'explique par la montée des tensions liées à la décision prise, dans la loi foncière de 2001, de ne pas reconnaître les possessions ultérieures à sa promulgation, dans un contexte où les migrations restent intenses.

⁴⁴ Les résultats de cette enquête, à laquelle l'auteur a participé, ne sont pas encore publiés.

guère de sensibilisation préalable des populations concernées. La gestion des nombreux conflits⁴⁵ est laissée aux bons soins des comités fonciers locaux. La distribution de titres de propriété, justifiée comme partout par la lutte contre la pauvreté, entérine des inégalités foncières qui se développent à la fois horizontalement et verticalement. Elle se concentre en effet pour le moment dans les seules zones rizicoles et birmanes où se retrouvent en moyenne 50 % de sans-terre⁴⁶, et elle écarte par là à la fois les plus pauvres et les minorités ethniques des Etats périphériques. Comme au Cambodge et au Laos, le traitement réservé aux espaces rizicoles où réside la population majoritaire au pouvoir, d'un côté, et aux espaces (anciennement) forestiers mis en valeur par des minorités ethniques, de l'autre, est très inégal.

L'histoire de la formalisation et du titrement dans les quatre pays montre qu'ils ont emprunté des voies bien différentes vers la propriété privée et que toutes les voies sont imparfaites : le Cambodge et la Birmanie reconnaissent cette forme de propriété mais n'ont pas mis en place les moyens d'en assurer le fonctionnement partout et pour tous ; le Viêt-Nam ne la reconnaît pas mais a créé des droits d'usage qui lui ressemblent beaucoup et a largement alloué les terres ; le Laos est très ambivalent, il ne reconnaît pas tout à fait, alloue ici, mais pas là... Les hésitations et les dysfonctionnements sont bien naturels dans le cadre d'un changement aussi fondamental que celui que nécessite le passage à une économie de marché. Ils reflètent et accompagnent des choix économiques et politiques difficiles aussi. Le Viêt-Nam, pays au pouvoir fort et légitimé par des années de luttes victorieuses, est celui qui manifeste le plus de continuité. Poursuivant ses choix de la période précédente, il fonde tout d'abord son développement sur l'agriculture et le fait largement reposer sur la force de travail et de production de la paysannerie. Il finance donc largement le secteur rural et rend possible sa politique agricole par des institutions foncières qui protègent la petite agriculture familiale. Le Laos et le Cambodge sont des pays qui sortent exsangues de la guerre et gèrent alors des situations de crises internes aigües, le Cambodge tout particulièrement. Le territoire et les populations sont mal contrôlés, les élites peu formées et beaucoup moins assurées idéologiquement... L'héritage socialiste est présent (les anciens Khmers rouges au pouvoir au Cambodge, le Laos toujours socialiste) et difficile à assumer, alors que la pression étrangère pour accéder aux terres croît et que les pays ont fait le choix, avec la bénédiction des bailleurs de fonds, d'un modèle de développement néolibéral, reposant sur les investissements étrangers et la grande agro-industrie.

⁴⁵ Les conflits sont nombreux, notamment dans le delta, en lien avec le système des « *forced procurement* » mis en place à partir de 1974 et renforcé ensuite par la junte. Les foyers ayant perdu des terres pour cette raison essaient aujourd'hui de les récupérer et se heurtent à leurs nouveaux usagers, parfois anciens sans-terre qui les mettent en valeur depuis plusieurs années. Ce problème n'est pas pris en charge par les institutions. (Gret/LIFT, 2015.)

⁴⁶ Les « *form 7* » représentent 71 % des terres dans le delta de l'Irrawaddy et 79 % dans la Dry Zone. Les sans-terre y sont respectivement 60 % et 40 % des foyers. Les sans-terre accèdent à des terres grâce à des contrats de métayage et de fermage. Ils ne sont pas toujours pauvres et on note qu'il y a parmi eux des foyers jeunes qui vont ensuite faire l'acquisition de terres ou hériter. Mais ils sont en moyenne plus pauvres que les propriétaires de terres. L'endettement reste partout une pratique très répandue qui semble constituer une cause de perte de terres (et donc de concentration foncière) et perpétuer les phénomènes de dépendance entre débiteurs et créateurs (Gret/LIFT, 2015).

Figure 5 : État des lieux des allocations agricoles et forestières vers 2014

	Nbre de titres / certificats individuels	Nbre de parcelles allouées	Part des foyers agricoles	Part des parcelles agricoles	Part des parcelles forestières	Nbre de « titres communitaires »	Part des sans-terre / foyer agricole
	Millions (a)	Millions (b)	% (c)	% (d)	% (e)	Nbre (f)	% (g)
Birmanie¹	nd	nd	nd	nd	nd	0	30 (50)
Cambodge²	2,8	3,2	nd	48	—	8	26
Laos³	0,8	2,6	nd	30	(+/-) 0	19	?
Viêt-Nam⁴	22	(x 5 ?)	90	91	98	0	12

Réalisation : M. Mellac, 2015

Précisions et sources :

¹ (g) 30 à 35 % pour l'ensemble du pays, environ 50 % dans les zones de peuplement birman (estimations personnelles d'après les résultats d'une enquête LIFT/Gret, à venir).

² (a,b) (Yniesta, 2014) ; (d) évaluation personnelle d'après les données de Yniesta (ibid.) ; (f) D'après la GIZ en mars 2015 ; (g) Chiffre pour 2011 (Phann *et al.*, 2015)

³ (a, b, d) (Vientiane Times, 2014). Les données de cet article ont été présentées par le directeur général du département de la Planification et de la Coopération du ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement, Mr Xaynakhone Inthavong, lors d'une réunion à Vientiane le 4 novembre 2014. Ces données n'ont pas été vérifiées et aucune référence scientifique ne les a validées jusqu'à présent. Alors que cet article fait état de plus de 800 000 titres (définitifs) attribués en novembre 2014, les données disponibles jusqu'alors (Evrard, 2004) ne font mention que de certificats, les titres n'ayant été distribués que dans les zones urbaines. (f) Données pour 2013. Cinq des titres ont été attribués en 2011 et quatorze en 2013 dans le cadre des déplacements liés à la construction du barrage de Nam Theun 2 (Schneider, 2013).

⁴ (a, b, c, d, e, f) (Nguyen Van Chien, 2014) (g) Pour des dates antérieures, Taylor donne les chiffres suivants : 8,2 % en 1993, 9,2 % en 1998 et 18,9 % en 2002. 22 % des foyers ruraux (et non pas agricoles) en 2012 d'après la World Bank (2012b).

Les deux pays, rejoints aujourd'hui par le Myanmar, se sont néanmoins dotés d'institutions qui ont permis, au premier temps des réformes, de dépasser les situations de crises politiques tout en créant du développement économique. De son côté, la continuité vietnamienne de départ n'a pas permis d'éviter que des conflits nombreux surgissent avec le temps autour du foncier. Les quatre pays se retrouvent aujourd'hui dans des situations de fortes tensions foncières qui sont rendues visibles par leur répétitivité, mais aussi parce qu'elles se transforment souvent en conflits ouverts dont certains sont particulièrement violents, notamment dans les marges, celles des villes comme celles des territoires nationaux. Ces tensions sont en grande partie liées à des facteurs internes et externes identiques dont la compétition croissante sur les terres (pression démographique et pression des IDE) et des institutions encore imparfaites et jeunes. Après les processus de mise en ordre intérieure des années 1980 et 1990, le Viêt-Nam, le Laos et le Cambodge sont aussi entrés dans le nouveau millénaire en se tournant vers un modèle de développement et de modernisation favorisant résolument l'industriel et l'urbain, les espaces agricoles devant faire de la place à d'autres formes d'agriculture que familiale et le foncier devant pouvoir être mobilisé pour produire du capital. Mais les ressemblances s'arrêtent là,

car les conflits ne sont pas identiques en raison des choix initiaux mais aussi parce qu'ils ne sont pas gérés de la même façon.

Figure 6 : Récapitulatif des réformes foncières : Birmanie, Cambodge, Laos et Viêt-Nam

	Caractéristiques principales	Mise en œuvre
Birmanie	<ul style="list-style-type: none"> • Titres de « propriété privée » (<i>Farmland Law</i> 2012) • Système concessionnaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Titrement « rapide » des zones basses et centrales birmanes • Marges non contrôlées et/ou sous forte influence chinoise/ thaïlandaise (concessions)
Cambodge	<ul style="list-style-type: none"> • Annulation des droits antérieurs à 1979 (en 1989) • Propriété privée individuelle des terres reconnue en 1993 • Accès à la propriété par l'occupation (5 ans) • Titres communautaires pour les populations indigènes (2001) • Système concessionnaire : concessions forestières puis sociales et économiques sur le domaine privé de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> • Titrement lent et partiel (bassin central, zones non conflictuelles) • 8 titres communautaires seulement en 2015 • Domaine public de l'Etat largement mobilisé pour les concessions
Laos	<ul style="list-style-type: none"> • Possession de 3 ans (certificats) puis propriété (titres) pour toutes les terres • Superficies limitées • Système concessionnaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Certificats et titres dans les plaines rizicoles • PLUP (Participatory Land Use Planning) dans les zones classées forestières • Concessions économiques dans les zones « restantes »
Viêt-Nam	<ul style="list-style-type: none"> • Terre propriété du peuple entier gérée par l'Etat (toujours actuel) • Reconnaissance de droits d'usage individuels (1993) • « Privatisation progressive » : droits associés progressivement étendus (vente, héritage, hypothèque, don, etc.) et limitations progressivement allégées (catégories d'usagers, superficies et durées) • Pas de système concessionnaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Allocation rapide de certificats pour les terres agricoles (partout) et forestières (surtout au Nord) • Entreprises d'Etat et colonisation intérieure plutôt que concessions

Réalisation : M. Mellac, 2015

La partie suivante revient sur les enjeux actuels en faisant apparaître à la fois certains aspects communs de ces enjeux et les façons différenciées à nouveau dont les États et leurs populations y répondent.

III. PARTIE 3 – LES DYNAMIQUES ACTUELLES ET LES GRANDS ENJEUX

Cette partie ne traite que de trois aspects des problèmes fonciers actuels : droits oubliés des « paysans de la forêt » ; concessions agroforestières de grande dimension, une des formes du *land grabbing* ; rôle de la conflictualité foncière dans la construction des relations de pouvoir. Les deux premiers problèmes font partie de ceux identifiés prioritairement par les acteurs du foncier, notamment les ONG locales et étrangères⁴⁷. Ne sont donc soulevées que certaines questions foncières, posées par certains acteurs, et il faut garder à l'esprit qu'il y a d'autres sujets de tensions moins visibles et/ou moins médiatisés : l'inachèvement des allocations de titres et de certificats par exemple, ou la croissance exponentielle des emprises foncières autres qu'agroforestières (mines, production d'énergie dont l'hydroélectricité, aires protégées, infrastructures civiles et militaires, aires industrielles, aires résidentielles fermées, commerciales et de loisir). Ces emprises réduisent les espaces disponibles pour les populations locales et ajoutent à la fragmentation spatiale inégale créée par le titrement, ce qui contraint et modifie considérablement leurs pratiques quotidiennes. Tout cela concourt aussi grandement à faire du foncier un nœud politique.

1. Les droits oubliés des « paysans de la forêt »

Il est question ici des populations qui pratiquent ou pratiquaient principalement l'essartage dans les zones forestières. Si elles ne sont pas les seules à rencontrer des difficultés liées à l'accès au foncier, ces populations ont en commun de toutes y être confrontées car leurs pratiques et droits coutumiers ne sont pas reconnus par les législations des pays concernés. Les droits fonciers, lorsque des droits leur sont proposés, sont incompatibles avec leurs pratiques et ne recouvrent pas du tout ceux qu'ils reconnaissent. Les trois pays de l'ex-Indochine ont pourtant des législations très différentes.

Le Cambodge est présenté (par la plupart des membres d'ONG comme par ses propres cadres en matière foncière) comme le pays qui a la législation foncière la plus favorable aux « paysans de la forêt » depuis la promulgation de la seconde loi foncière en 2001. Celle-ci contient en effet des dispositions inspirées des mouvements indigénistes et reconnaît les droits des peuples indigènes⁴⁸ ayant occupé et défriché des terres forestières avant 2001, les autorisant à exercer des droits collectifs sur les terres « où ils ont établi leur résidence et où ils pratiquent l'agriculture traditionnelle » (article 25). Il est donc théoriquement possible de maintenir l'essartage dans les espaces où il était déjà pratiqué en suivant des règles coutumières. Ce système maintient toutefois des formes d'enfermement catégoriel (ce que Li citée par Milne, 2013, appelle un '*communal fix*') dans la mesure où il est à la fois limité aux populations indigènes et ne leur est accessible que dans des conditions bien spécifiques et

⁴⁷ Par exemple les axes prioritaires identifiés par le projet MRLG étaient les acquisitions de terres à grande échelle, les minorités ethniques et populations indigènes, la sécurité alimentaire, la sécurité foncière des foyers (mars 2015). Les programmes du NGO Forum Cambodia concernant le foncier (regroupé avec la sécurité alimentaire) sont : Forestry rights project, Indigenous People Land Rights project, Land security Project, resettlement and Housing Rights project. (<http://www.ngoforum.org.kh/index.php/en/programme/land-livelihoods>). La sécurité alimentaire est un sujet très souvent mis en lien avec le foncier, témoignant d'une conception utilitariste de la question.

⁴⁸ C'est le seul pays de la sous-région utilisant ce terme (ou plutôt celui de *indigenous people*), ses voisins préférant celui de minorité ethnique.

pour des pratiques qui ne peuvent être que collectives⁴⁹. Par ailleurs, le processus a été extrêmement lent à se mettre en place et il a fallu attendre huit ans pour que le décret d'application permettant la création de titres communaux (*communal land titles*) soit signé. La délivrance des titres n'est ensuite intervenue qu'au compte-goutte : il y en avait trois en 2012 selon Milne (*ibid.*), huit en mars 2015 et seize huit mois plus tard⁵⁰. Dans les années à venir, le rythme prévu est de dix nouvelles allocations par an alors qu'environ 450 communautés sont recensées et que 115 se sont manifestées et enregistrées pour recevoir les titres⁵¹. Il faut rajouter à cela que les allocations ne se sont pas déroulées sans tension et que la GIZ a fait le constat du peu d'efficacité du titrement à la fois en termes de protection des droits des indigènes (les cas de violation par des individus et des compagnies sont importants) et de sensibilisation des populations, celles-ci ne donnant pas ou peu d'importance aux titres attribués eux-mêmes (cas de titres ayant été perdus) et aux règles internes mises en place lors de la délivrance du titre collectif. Cela s'explique notamment par les contraintes fortes qui accompagnent ces processus : cinq catégories de terres distinctes⁵², des superficies maximales pour certaines catégories, des règles internes à produire, etc. Ces contraintes vont à l'encontre de pratiques qui évoluaient en fonction des besoins – et pas seulement de « besoins » vitaux ou économiques mais aussi spirituels, sociaux... – et dont les règles étaient négociées de façon permanente, au gré notamment d'événements imprévus. Une autre raison probable de l'échec est liée à la campagne d'enregistrement individuel systématique de 2012 qui a fait que les deux systèmes individuels et collectifs sont entrés en compétition. Les communautés locales ont alors été tiraillées entre les ONG indigénistes défendant plutôt les titres collectifs et les brigades de jeunes volontaires « envoyés » de Phnom Penh, proposant des titres individuels⁵³.

Tout cela aurait peu de conséquence si la pression exercée sur les terres n'était pas particulièrement forte au Cambodge sous le double effet des concessions agroforestières et des migrations internes de populations. Pour la province du Ratanakiri, Gironde *et al.* (2014)⁵⁴ indiquent qu'un foyer sur trois n'est pas natif de la province et que les migrations s'intensifient : 39 % des migrants recensés sont arrivés entre 2005 et 2010, 25 % pour les trois dernières années seulement. Ces migrants sont pour la plupart eux-mêmes des paysans originaires de la plaine centrale où les surfaces par famille diminuent du fait de la croissance démographique, avec une proportion croissante de sans-terre. Il y a également des nouveaux

⁴⁹ Les problèmes rencontrés par les populations indigènes sont aussi toujours traités de façon spécifique par les ONG (cf. note plus haut).

⁵⁰ Pour mars, d'après Tek Vannara (NGO Forum), séminaire MRLG, Bangkok, mars 2015. Pour novembre 2015, communication personnelle de J.-C. Diepart.

⁵¹ Communication personnelle d'un membre de la GIZ (2014).

⁵² Les terres qui peuvent être allouées sont les « terres résidentielles » et les « terres cultivées » qui appartiennent au domaine privé de l'État, les « terres mises en réserve » (*reserved land*), les « forêts sacrées » (*spiritual forest land*) et les « cimetières » qui appartiennent au domaine public de l'État (article 6, subdécret *No 83 ANK, BK du 9 juin 2009*).

⁵³ Un foyer qui rejoint une communauté doit abonder les terres qu'il détient en propriété individuelle aux terres de la communauté (article 13). En revanche un foyer qui désire quitter la communauté peut recevoir une parcelle résidentielle ou agricole en propriété individuelle qui sera soustraite (*cut*) aux terres communales (article 14, subdécret *No 83 ANK, BK du 9 juin 2009*).

⁵⁴ Ce processus est documenté en détail par Milne (2013) dans le *Mondulkiri et Diepart and Sem* (2015) dans le district de Samlaut, province de Battambang. Il a aussi été documenté au niveau national par Diepart, Pilgrim et Dulioust (2014) dans le chapitre sur les migrations de l'Atlas du Cambodge.

arrivants plus capitalisés, parfois d'origine urbaine, qui veulent développer de petites ou moyennes plantations commerciales. Il s'agit donc d'un phénomène relativement classique de « front pionnier » au sein du pays. Il exerce de fortes contraintes sur les territoires des populations indigènes qui n'ont, pour se défendre, qu'une poignée de titres fonciers qui ne sont pas respectés !

Au Laos (comme au Viêt-Nam), la législation actuelle ne prévoit pas de régime foncier spécifique pour les essarteurs et les modalités d'accès aux forêts telles que prévues par la législation sont analogues à celles des terres dites agricoles (mêmes titres, mêmes durées probatoires de trois ans, etc.). La réalité est cependant tout autre et la méthodologie d'allocation des espaces forestiers est bien différente de celle des espaces agricoles qui a globalement consisté en la reconnaissance des droits d'usage préexistants. L'allocation des forêts est en effet conditionnée à la réalisation préalable d'une planification de l'usage des terres (le Land Use Planning ou LUP rendu obligatoire par un décret de 1993) de façon à attribuer une portion de forêt à chaque communauté (ce qui nécessite donc de poser des limites collectives) et à déterminer en son sein les espaces pouvant être mis en culture, seules les forêts dégradées ou dénudées pouvant en effet être théoriquement essartées. En dépit de niveaux de financements élevés et du choix d'une démarche « participative » en 2009⁵⁵ (Bourgoin et Castella, 2011), les LUP font l'objet d'un grand nombre de critiques, souvent très vives, portant en particulier sur l'importance des contraintes qu'ils imposent aux populations concernées. Pour Lestrelin *et al.* (2011), les LUP prolongent, à partir des années 1990, les politiques de sédentarisation forcées mises en œuvre dès 1975 et sont l'outil dont s'est doté le gouvernement lao à la fois pour régler le problème des minorités ethniques non sédentaires et accéder aux ressources des zones forestières. À partir des années 2000, l'objectif de dégagement de terres pour les investissements étrangers, devenu priorité nationale, donne de nouveaux arguments à la justification de ces procédés (*ibid.*) tout en en constituant un stimulus fort.

L'objectif de sédentarisation des hommes et des cultures pour mobiliser les terres forestières ressort clairement de l'analyse des situations observées. Evrard, en 2004, montre que la procédure s'arrête le plus souvent avec le PLUP, une fois que l'aire attribuée au groupe a été fixée. Il indique aussi que 82 % des surfaces allouées entre 1995 et 2002 ont été classées comme zones forestières et que 2 % d'entre elles seulement ont été reconnues comme forêts dégradées, réduisant l'essartage à une portion congrue du territoire. Il ne s'agit donc pas de faciliter les pratiques agricoles des minorités mais de délimiter, en négatif, les espaces disponibles pour l'exploitation forestière ou les concessions. Déplacés, cantonnés dans des espaces réduits, les essarteurs, d'abord plutôt favorables à l'exercice du PLUP, ont progressivement refusé d'y participer. Les zones cartographiées en premier ayant été logiquement les plus accessibles et les moins problématiques, les terres des régions marginales restent dès lors dans un statut flou et sont elles aussi aisément disponibles pour les concessions sans considération des populations présentes.

Au Viêt-Nam, le problème des essarteurs n'est pas ou peu celui des concessions. Deux situations sont à distinguer. Dans les montagnes du Nord (c'est-à-dire globalement les régions Nord-Ouest et Nord-Est à peuplement majoritaire tai), les essarteurs ont été traités globalement comme les riziculteurs tai dont ils se distinguent d'ailleurs parfois peu

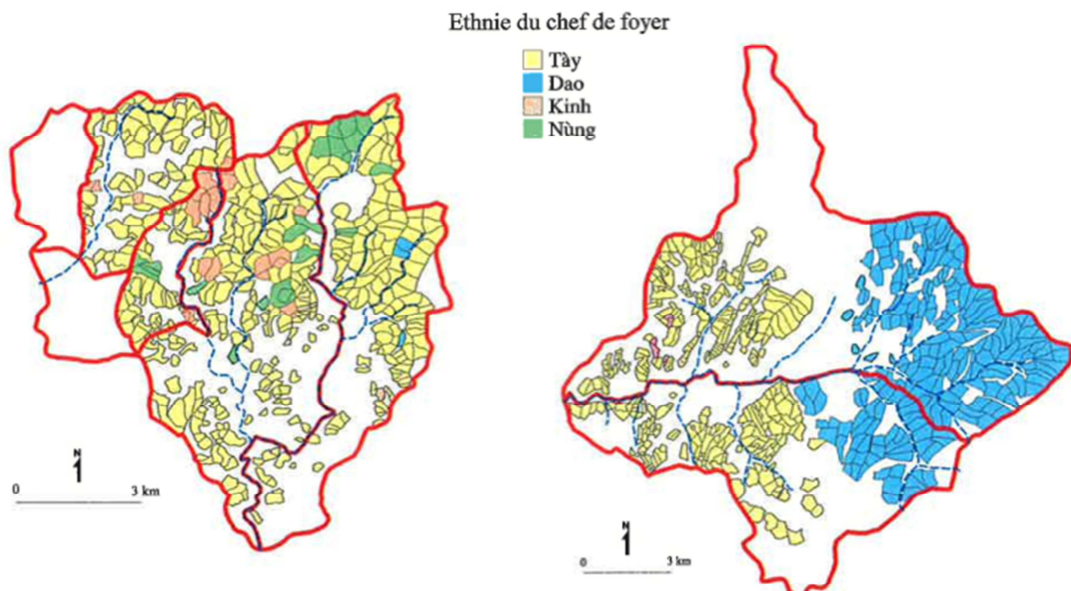
⁵⁵ Les LUP sont alors devenus des PLUP pour « *Participatory Land Use Planning* ».

connaissant la riziculture pour la pratiquer depuis longtemps dans certaines zones (le Hmong dans la région de Sapa par exemple) ou ayant défriché et/ou cultivé des rizières au sein des coopératives. Le gouvernement leur a attribué des rizières lorsqu'ils en avaient⁵⁶ et des terres forestières, veillant à allouer plus de forêts aux foyers ayant peu de rizières. Les cartes de la figure 7 montrent bien la parcellisation forestière et celle de Tân Lập, à droite, met en évidence le fait que les essarteurs (ici le groupe des Dao), ont reçu des parcelles et des superficies plus vastes que les riziculteurs (les Tày), les premiers ayant reçu en moyenne 8 hectares par foyers (avec des parcelles de 1 ha environ), alors que les seconds ont reçu 2,8 hectares par foyer (parcelles de 0,5 ha).

Figure 7 : Parcelles forestières allouées en 1997 dans deux communes du district de Cho Don (Bac Kan), répartition en fonction de l'ethnie du chef de foyer (Mellac, 2000)

Bang Lang

Tân Lập



Depuis les années 1990, ces populations ont bénéficié, comme les autres, de projets de soutien lancés par le gouvernement (le programme 327 par exemple⁵⁷ avec l'objectif d'accompagner l'abandon de la défriche-brûlis par la mise en place de plantations forestières et le

⁵⁶ Les Tai ont parfois veillé à ce que les groupes non tai ayant bénéficié de rizières qu'ils considéraient comme leur appartenant avant la collectivisation, ne reçoivent pas ces terres. Dans ces zones, les essarteurs ont donc eu accès à peu de rizières (Mellac, 2000).

⁵⁷ Lancé en 1992, le programme 327, aussi appelé "*Barren Land Regreening*", a accompagné la distribution des terres forestières avec l'objectif ambitieux de protéger ou rétablir le couvert forestier tout en développant la production de matières premières agricoles, parachevant le *programme de sédentarisation de l'habitat, améliorant le niveau de vie matériel et spirituel des minorités ethnique, créant des revenus pour l'État et consolidant la sécurité nationale*" (MARD, 1996, cité par Mellac, 2000).

développement de l'agroforesterie. Face aux mesures de plus en plus strictes prises à l'encontre des mises à feu, les essarteurs ont massivement participé à ces programmes et ont su globalement profiter des conditions favorables résultant de la conjonction des dispositifs étatiques et d'un marché dynamique pour mettre en place des plantations aujourd'hui productives (Sikor, 2012). Plutôt mal vécue au départ car enfermant les cultures sur d'étroites parcelles ou les interdisant (Mellac, 2000)⁵⁸, cette allocation a rendu impossible la formation de concessions de grande dimension et provoqué une extension rapide des pratiques agroforestières.

La situation des « paysans de la forêt » des hauts plateaux centraux est bien différente. Dans cette région, les terres forestières reviennent en très grand nombre aux entreprises d'État créées pour remplacer les concessions « capitalistes » (la plupart d'origine coloniale) après 1975 et ont été très peu distribuées aux particuliers (2 % en 2003 pour près de 50 % dans la région du NO - d'après Swinkels et Turk en 2006). Lorsque c'est le cas, elles bénéficient alors beaucoup aux colons installés depuis 1975 au gré des mouvements de colonisation (forcée puis plus spontanée) organisés par le gouvernement pour valoriser les ressources apparemment disponibles tout en désengorgeant le delta du fleuve Rouge. Dans les premiers temps, cette colonisation a pu paraître relativement acceptable aux populations « autochtones » dans la mesure où des espaces demeuraient disponibles à l'essartage et où certains foyers, notamment des Ede se sont volontairement transformés, sur le modèle des colons, en planteurs de café ou d'arbres après avoir quitté les entreprises d'État où ils avaient appris le métier. Hardy (2003) indique que les populations locales accueillent bien volontiers les migrants des premiers temps et Meyfoidt (2013) estime que le boom de la caféiculture a profité aux Ede autant qu'aux Kinh dans les années 1990. Mais la crise du café et la poursuite non maîtrisée de la colonisation a fait ensuite surgir de profonds déséquilibres entre les nouveaux arrivants et les populations locales. Le nombre de groupes ethniques différents présents dans les hauts plateaux est passé de 7 en 1945 à 50 en 1999, et les populations autochtones ont chuté de 80 à 25 % de la population de la région (Fortunel, 2008). Actuellement, ces populations sont aussi celles qui ont les niveaux de pauvreté les plus hauts à l'échelle du pays et elles sont doublement marginalisées : au niveau central car elles ont souvent lutté du côté des Américains, localement car le pouvoir de décision leur a totalement échappé au profit des nouveaux venus. Finalement, si le Viêt-Nam n'a pas rendu possible, comme l'ont fait ses voisins, le boom des concessions agroforestières, il n'y existe pas pour autant de réelle prise en compte de la diversité des régimes fonciers spécifiques aux agricultures forestières⁵⁹ et les minorités doivent se conformer au modèle socio-économique pensé pour chacune de ces régions : une petite agriculture familiale, vivrière ou de plantation, laissant peu de place aux forêts.

⁵⁸ Les terres forestières sont divisées en trois catégories. Deux d'entre elles ne peuvent donner lieu à aucun usage autre que le ramassage de bois mort et doivent en revanche être protégées par les populations les ayant reçues, ou même enrichies si les forêts sont dégradées, ce qui revient à transférer la responsabilité et le travail de protection/amélioration de la forêt des agents de l'État aux populations (Mellac, 2009).

⁵⁹ La loi foncière de 2003 a créé une nouvelle catégorie d'usagers appelée les « communautés de population », qui sont définies comme des « communautés de Vietnamiens habitant dans les mêmes hameaux, les mêmes villages, dans les agglomérations ayant les mêmes us et coutumes, ou appartenant à une même famille, auxquelles l'État attribue ou loue des terrains, ou reconnaît le droit d'usage des sols ». Des terres agricoles et forestières peuvent leur être attribuées à titre gratuit sans limitation de durée et de superficie. Dans les faits de telles communautés sont très difficiles à mettre en place et n'ont quasiment eu aucun effet sur le foncier (Mellac *et al.* 2010).

Le tableau régional serait incomplet sans la Birmanie aux transformations rapides et encore incertaines. Aucune loi ne reconnaît actuellement les pratiques agricoles et foncières des groupes ethniques non birmans (Woods, 2015). Ceux-ci se concentrent sur des espaces mal contrôlés où ils sont laissés de fait à leurs pratiques. Ils subissent cependant les fortes pressions sur les ressources que rend possible cette absence de contrôle. Appuyées par le gouvernement et par les institutions financières internationales (IFI) et profitant concomitamment de la situation de non-droit dans laquelle se trouvent de vastes régions, les appropriations de terres à grande échelle, notamment sous forme de concessions, se sont développées très rapidement au cours des cinq dernières années (*ibid.*), réduisant les espaces disponibles à l'essartage.

2. Les concessions économiques agroforestières à l'assaut des derniers fronts pionniers

Au-delà de la législation et bien au-delà de la Birmanie, les pressions exercées par les intérêts privés sur les terres forestières ou peu mises en valeur sont un autre facteur majeur de non-reconnaissance des droits locaux. Ces pressions présentes partout prennent le plus souvent la forme légale de « concessions économiques ».

Le Viêt-Nam, si l'on y regarde un peu vite, peut sembler faire exception. Le système concessionnaire n'y est en effet pas développé pour les raisons qui viennent d'être évoquées : large allocation individuelle au Nord et rôle des entreprises d'État qui détiennent le droit d'usage de 60 % des terres forestières (chiffre pour 2010 – To *et al.*, 2013). Sikor (2012) estime notamment que les compagnies privées et les entreprises transnationales « n'ont pas été capables de mettre un pied dans le secteur des plantations forestières »⁶⁰ (2012:1078). Les intérêts privés ne sont pourtant pas très loin. Au Nord-Ouest les foyers, détenteurs des droits d'usage fonciers sur les terres forestières, ont été fermement encouragés par le gouvernement (avec le soutien des cadres locaux) à mettre leurs terres à disposition de grosses entreprises de caoutchouc grâce à des contrats de production par lesquels ils perdent la maîtrise du foncier et de la production (Dao, 2015). De leur côté, les entreprises d'État ne sont plus aussi « publiques » que leur nom le suggère. Reconnues comme peu efficaces par le gouvernement, elles ont été contraintes, par le décret 200/CP de 2004, à devenir rentables et ont été encouragées à favoriser l'entrée de capitaux étrangers, ce qui rapproche leur fonctionnement de celui des entreprises privées. Cette réforme a provoqué une diminution massive du nombre des ouvriers⁶¹ sans attirer autant d'investissements que souhaité et sans augmenter la rentabilité des entreprises de façon notable. Confrontées à des difficultés économiques, ces entreprises d'État maintiennent le minimum d'exploitation auquel elles sont soumises en proposant des contrats de travail temporaires peu favorables aux contractants. Bien qu'encouragées à le faire par l'État, elles refusent toute allocation de terres, même temporaire et liée à des contrats de production, aux foyers afin de conserver la maîtrise du foncier. Dans un contexte où les sans-terre sont nombreux (notamment les ouvriers licenciés) et où les

⁶⁰ « (...) *have not been able to get much of a foot into Vietnam's tree plantation sector* » (libre traduction en français par les auteurs de la présente étude).

⁶¹ To (2014) citant le MARD (2012) indique que le nombre des ouvriers est passé de 68 500 au moment des réformes à 16 600 en 2011. Les ouvriers bénéficiaient de contrats de long terme leur donnant un statut de quasi-fonctionnaires.

opportunités commerciales sont importantes avec l'augmentation forte de la demande en bois à croissance rapide et de produits agricoles (notamment pour fournir l'élevage), cette stratégie de capitalisation foncière alimente la compétition compagnies/foyers pour l'accès à la terre et crée localement des conflits. Les populations locales sont alors soutenues par des ONG, Oxfam en tête (2013) qui revendiquent avec elles (en ciblant particulièrement les anciens essarteurs) la possibilité d'une seconde allocation exonérée de taxes grâce à un processus de titrement collectif, à charge pour les communautés de répartir ensuite les terres entre les habitants. Cette formule, éloignée des choix fonciers faits par Hanoï vis-à-vis des « paysans de la forêt », n'a pas été retenue dans le texte de la loi foncière de 2013.

Les processus de concentration verticale tels qu'ils se développent au Viêt-Nam existent aussi dans les trois autres pays⁶². Ce sont néanmoins les concessions économiques qui constituent le phénomène le plus massif. Le Cambodge et le Laos, et plus récemment la Birmanie, se sont en effet laissés convaincre par les IFI comme la Banque mondiale et la BASD en particulier, de créer des catégories foncières chargées spécifiquement d'attirer les investissements privés, notamment étrangers, ceux-ci étant activement encouragés (Dwyer, 2008 ; Baird, 2011), afin de développer des plantations agricoles et forestières industrielles. Cette politique, véritable projet de modernisation néolibérale, est portée par la représentation de l'agriculture industrielle comme étant seule capable de provoquer une croissance rapide de la production agricole, ce dont est jugée incapable l'agriculture paysanne. La petite paysannerie, perçue comme réfractaire au changement, est encouragée à abandonner l'agriculture et à se salarier dans des secteurs plus modernes, soit des agro-industries nouvellement créées, soit dans les secteurs secondaires et tertiaires en zones urbaines (Castellanet et Diepart, 2015). Les systèmes concessionnaires sont un peu différents selon les États mais permettent globalement aux entreprises de louer, pour des périodes longues (et des sommes dérisoires), des superficies importantes de terres, afin de valoriser les ressources forestières ou de mettre les terres en culture. Au Cambodge, par exemple, les concessions économiques (agricoles et agroforestières) ont vu leur statut fixé par un décret en 2005. Elles sont accessibles aux entreprises cambodgiennes ou étrangères (y compris à capitaux 100 % étrangers) pour une durée maximale de 99 ans sur des superficies théoriquement inférieures à 10 000 hectares. Dans les trois pays les concessions sont au cœur de conflits très importants et soulèvent de nombreuses questions.

Une première question est celle de la disponibilité des espaces concédés alors que les terres avaient pour la grande majorité un usage et donc des usagers, ne serait-ce que pour la chasse, les collectes, l'élevage ou encore comme réserve foncière. Certains des procédés créés pour rendre ces espaces disponibles ont déjà été décrit plus haut, ce sont les au Laos ou les « *communal land titling* » au Cambodge. Il faut ajouter la création du domaine de l'État qui permet à celui-ci d'être propriétaire par défaut de toutes les terres non encore allouées. Au Cambodge, il existe deux catégories au sein du domaine, la propriété privée de l'État ouverte aux concessions sociales et économiques, et la propriété publique de l'État (surtout des forêts) réservée aux activités et usages d'intérêt public (dont la conservation), en théorie fermée aux

⁶² Au Laos notamment, il existe sous la forme du modèle dit "2+3". « *The "2+3" model of contract farming has been heavily fostered [...] as it is seen as the best way to promote rural development. Under this system, farmers provide land and labour (2) and the company provides capital, technology and a market for the final product (3).* » (Tan, 2009 : 7)

concessions mais qui accueillait les concessions forestières jusqu'en 2002 (les forêts étant classées d'intérêt public). Théoriquement protégée, la propriété publique peut être déclassée en propriété privée de l'État lorsque les espaces considérés perdent leur intérêt public. Cela n'a pas manqué d'arriver et a permis au ministère de l'Environnement qui est en charge des aires protégées d'attribuer des concessions en leur sein et de bénéficier des revenus induits, officiels ou officieux. Les espaces disponibles sont donc soustraits aux espaces dont font usage les populations mais aussi aux espaces protégés.

Les institutions créées posent aussi la question cruciale de la façon dont elles sont effectivement mises en œuvre par l'État. Les trois pays rivalisent d'exemples d'abus commis pour lever du foncier. Ces abus ont été (et sont encore) tellement massifs en même temps qu'ils ont été rendus visibles par les ONG, que les IFI elles-mêmes ont été contraintes, après les avoir soutenus, d'exiger plus de tempérance de la part des gouvernements. Dans le Cambodge des années 1990, les IFI et les ONGE ont vivement critiqué les abus commis par les entreprises bénéficiaires des concessions forestières, celles-ci ayant saigné à blanc les terres qui leur étaient allouées ainsi que les forêts voisines. L'État a alors réagi en interdisant l'exploitation forestière (2002) et a développé un nouveau modèle, plébiscité par les mêmes IFI, encourageant le développement de concessions économiques agroforestières. Celles-ci ont à leur tour donné lieu à des débordements et des conflits, ce qui a conduit le gouvernement à réagir une seconde fois en 2012 en annonçant un moratoire et une réforme des ELCs. Cette réforme prévoit l'attribution des terres situées en leur sein lorsque celles-ci ne sont pas utilisées selon les plans approuvés (beaucoup de terres ne sont pas du tout utilisées) afin qu'elles soient mises en valeur par la population locale. Aujourd'hui c'est ce nouveau modèle, créateur de confusions et de fragmentation, qui est à son tour discuté et est largement réinterprété. En dépit des réformes, les réglementations sont contournées alors que les droits et usages des populations locales restent largement ignorés.

Les institutions mises en place et les contournements font que les espaces concernés par les concessions sont immenses, laissant aux privés près de 25 % du territoire national au Cambodge selon Gironde *et al.* (2014). Cela représente 4,4 millions d'hectares, attribués comme concessions minières (2,3) ou agroforestières (2,1), par le biais de 486 contrats, à comparer aux 3 millions d'hectares possédés par 1,9 millions de familles et cultivés par environ 1,4 millions de familles paysannes. Au Laos, les surfaces concernées par les concessions agroforestières sont nettement moins importantes en valeur absolue (450 000 ha selon Schoenberger *et al.* 2012) mais représentent néanmoins déjà à elles seules 5 % du territoire national. En Birmanie, les terres allouées pour des concessions agroforestières sont passées de 800 000 à 2,1 millions d'hectares en trois ans seulement, entre 2010 et 2013, ces surfaces étant encore sous-estimées car elles ne tiennent pas compte des concessions allouées par les autorités locales ou les mouvements armés des minorités ethniques (Wood, 2015)⁶³. Ces concessions sont situées pour la plupart dans les États périphériques (Kachin et Taninthari) riches en forêts. Elles sont destinées en principe au développement de plantations de palmier à huile et d'hévéa, mais dans la pratique servent également de couverture à des opérations d'extraction de bois. L'État a ainsi réservé presque 5 millions d'hectares de forêts

⁶³ Un membre birman du projet MLRG avance même le chiffre de 4 millions d'hectares pour fin 2015 (donnée communiquée par J.-C. Diépart, novembre 2015).

et de terres « vacantes » pour de futures concessions et a déclassifié près de 700 000 hectares de réserves forestières pour les seules années 2004-2005 aux seules fins de les destiner aux concessions agricoles. Beaucoup de ces concessions sont par ailleurs situées sur des zones de conflits, dont les populations ont fui, ou d'où elles sont expulsées par les militaires avant d'être cédées à des capitaux étrangers, souvent chinois (*ibid.*). L'ampleur des transferts de foncier réalisés par les États au profit de grandes entreprises, et l'inégalité massive de distribution du foncier qui en résulte, dans un contexte où la majorité de la population continue à vivre de l'agriculture et où les sans-terre sont en augmentation, constitue ce que certains qualifient de « réformes foncières régressives par lesquelles les gouvernements prennent les terres aux pauvres pour les donner (les vendre ou les louer) aux riches »⁶⁴ (White *et al.*, 2012, 620, cité par Nga Dao, 2015) ou encore de « contre-reforme agraire » à l'exact opposé des réformes agraires d'inspiration socialiste ou social-démocrate des années 1960-1970 (Castellanet et Diepart, 2015).

Alors que le Viêt-Nam a fondé la mise en valeur des derniers fronts pionniers du pays sur l'installation massive de foyers paysans venus du Nord, reproduisant par là le modèle *Kinh* ancien de colonisation du Sud par le Nord (le *Nam Tiên*), le Laos, le Cambodge et la Birmanie ont ouvert leurs frontières aux intérêts étrangers et questionnent par là non seulement la légitimité des droits des populations locales mais aussi la souveraineté territoriale nationale. Ces choix sont difficilement tenables quand se pose la question de savoir à qui profite l'implantation des concessions.

3. Les conflits fonciers, acteurs et société civile

Pour les promoteurs des concessions agroforestières, celles-ci se justifient par le développement économique qu'elles produisent en fournissant des emplois aux locaux et en créant des revenus importants grâce à des modèles de production modernes et aux capitaux investis. Les débats sont nombreux autour de ces points, les réponses ne sont pas toujours identiques et sont souvent partielles, un point étant généralement considéré au détriment des autres. Il est pourtant possible d'affirmer que ces modèles n'ont pas fait la preuve de leur efficacité comme éléments moteurs du développement, sauf en quelques cas à des échelles locales. La mise en valeur des concessions est souvent très en-deçà de ce qui avait été prévu et pour quoi les investisseurs s'étaient engagés. En Birmanie, seulement 23 % des concessions attribuées avaient été effectivement mises en culture en 2013 (Woods, 2015). Au Cambodge, une étude du PNUD en 2005 a montré que seulement 2 % des terres de concession avaient été mises en culture (Sperfeldt *et al.*, 2012). Les chiffres actuels sont certainement supérieurs, mais les données précises sont très difficiles à obtenir, du fait du manque de transparence des acteurs concernés, à commencer par les États⁶⁵. La décision récente du gouvernement cambodgien d'annuler près de 500 000 hectares de concessions non mises en valeur confirme cependant que beaucoup de ces investissements sont spéculatifs plutôt que productifs. Beaucoup de concessions ont d'ailleurs été l'occasion de poursuivre l'exploitation lucrative du

⁶⁴ « (...) *regressive land reform where governments take land from the poor and give (or sell or lease) it to the rich* » (libre traduction en français par l'auteur).

⁶⁵ Un document interne du ministère de l'Agriculture, de la Foresterie et de la Pêche (MAFF en anglais) fait état, mi-2015, de l'existence de 115 concessions économiques (enregistrées par le ministère et donc de plus de 1 000 hectares) représentant un total de 1 164 525 hectares dont 41 % ne sont pas mis en valeur, ce qui représente environ 500 000 hectares.

bois, sans que la mise en valeur promise ne suive. Beaucoup d'auteurs pointent aussi le fait que les ELCs ne respectent pas les législations qui encadrent leur fonctionnement (en matière d'études d'impact par exemple), ne produisent pas ou pas toujours ce qui était prévu, n'emploient pas ou peu les populations locales, et produisent des revenus qui échappent aux États, dans la mesure où elles ne payent pas d'impôts, et sont largement aux mains de capitaux étrangers. En terme d'emplois créés par les concessions, la plupart des observateurs notent que le nombre d'emplois générés (et leur qualité) n'est pas suffisant pour absorber les paysans ayant perdu leurs terres du fait de ces concessions. Il y a évidemment une diversité de situations, et tous les investissements n'ont pas les mêmes impacts. Dans certains cas, certaines catégories de la population (en particulier les élites locales) tirent des bénéfices des retombées des nouvelles agro-industries. Les concessions accentuent néanmoins en général la différenciation au sein des communautés rurales et ne bénéficient pas aux plus pauvres ni au plus grand nombre (Gironde *et al.*, 2014).

Au Cambodge les intérêts nationaux arrivent en tête en superficie ce qui n'est le cas ni au Laos ni en Birmanie. Ils sont concentrés entre les mains de peu de sociétés dont certaines à capitaux mixtes ou réputées travailler pour le compte de sociétés étrangères, notamment vietnamiennes (Global Witness, 2013)⁶⁶. En Birmanie, Woods (2015) note que 300 000 hectares sont alloués à plus de 800 entreprises prétendument birmanes qui servent souvent de prête-nom aux intérêts d'investisseurs étrangers, souvent chinois. Chine et Viêt-Nam sont les deux investisseurs étrangers majeurs au Laos et au Cambodge, suivis respectivement de la Thaïlande et de la Malaisie. Les Vietnamiens sont particulièrement présents au nord-est du Cambodge et au sud du Laos en continuité de la zone des hauts plateaux centraux, les Chinois très représentés au nord du Laos (Gironde *et al.*, 2014) et un peu partout au Cambodge. Ce sont donc souvent des investissements venant de pays proches et des logiques de proximité spatiale et/ou historique fortes qui fonctionnent. Cette dernière remarque pointe un second type de bénéficiaires des concessions que sont les élites corrompues. Le système concessionnaire alimente en effet un processus d'enrichissement personnel de « tycoon » proches du pouvoir. En 2013, Global Witness a évalué à 20 % le total des terres allouées sous la forme de concessions à cinq sénateurs, membres du parti au pouvoir au Cambodge. Le CPP. Pheapimex, par exemple, qui est une entreprise codétenue par le sénateur Lao Meng Khin, est une de celles qui détient le plus de terres au Cambodge. Elle a reçu notamment 315 208 hectares de terres en concession dans les provinces de Pursat et de Kampong Chhnang (CCHR, 2013). Les ONG locales et internationales dépensent aujourd'hui beaucoup de leur temps et de leurs fonds à dénoncer ces abus et à rassembler de la documentation à leur propos. Elles soutiennent aussi les populations locales dont les espaces de vie et de production sont remis en cause par les concessions. Cela fait d'elles des acteurs très actifs dans les débats et les actions autour du foncier.

Les concessions économiques agroforestières sont les réalités qui impliquent le plus grand nombre des acteurs et animent le plus de débats autour du foncier. On y retrouve les États et leurs élites corrompues, les sociétés privées, les pays voisins investisseurs (avec des fonds privés ou publics), les IFI et les coopérations étrangères, les ONG locales et internationales, les populations locales rurales plus ou moins organisées, et même les bonzes des pagodes au Cambodge et en Birmanie. Il ne manque que les populations urbaines, elles aussi pourtant en

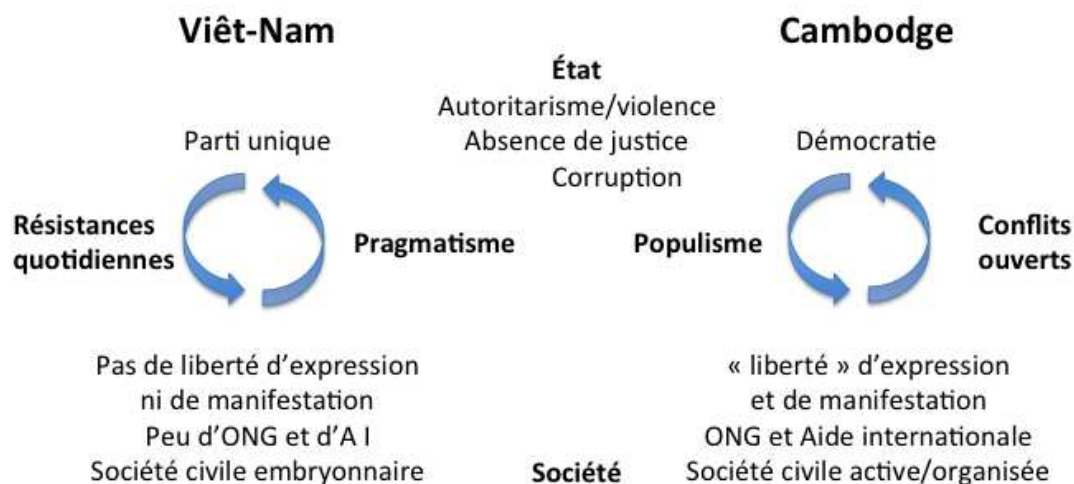
⁶⁶ Le même document (note précédente) indique que, sur les 115 concessions économiques recensées, 39 ont été attribuées à des entreprises cambodgiennes, 33 à des entreprises vietnamiennes et 23 à des chinoises.

conflit, car les mouvements peinent encore à rassembler les victimes des investissements des deux types, urbains et ruraux, surtout les « paysans de la forêt », reproduisant en cela certains des clivages anciens de la société.

La façon dont les conflits sont traités par les gouvernements est révélatrice de modes de gouvernement qui se sont construits aussi sur le temps long et dépassent ces seules questions foncières. Au Cambodge, 300 foyers ont été inculpés en lien avec des conflits fonciers en 2010 et cinq cas de tirs sur des manifestants (notamment du secteur textile) se sont produits entre novembre 2011 et janvier 2012 (Neef and Touch, 2012). Depuis les conflits n'ont plus fait de morts « directs » (par coups de feu tirés par des forces de l'ordre devant témoins) mais les violences continuent à couvert et les inculpations et les peines de prison se succèdent, un grand nombre d'activistes ayant été mis en prison fin 2014. Au Laos comme au Cambodge, des membres étrangers d'ONG ont été reconduits aux frontières, et des disparitions suspectes ainsi que des incarcérations ont eu lieu récemment. En Birmanie les dommages corporels et les morts impliquant les forces de l'ordre et l'armée pendant des conflits fonciers sont nombreux. Il n'est généralement pas facile dans ce pays de faire la part des choses entre les conflits dits ethniques et les conflits fonciers. Mais même dans les zones birmanes situées hors des conflits armés, comme c'est le cas par exemple des mines de cuivre de Monywa, les violences sont répandues : en novembre 2012,, la police a blessé (par brûlures profondes) entre 110 et 150 personnes en utilisant des munitions au phosphore (Amnesty, 2015). Le Viêt-Nam est celui des pays dont la violence est la moins manifeste. Cela n'est pas sans lien à voir avec l'absence de liberté de la presse et de liberté de travail des ONG, limitant fortement le travail de documentation. Les violences sont ainsi largement (mais pas totalement cf. Vilsalmon, 2014) « invisibilisées » de même que le sont par exemple les « *sittings* » organisés devant l'Assemblée nationale à Hanoï dont la vue est cachée par des barricades et dont l'approche est empêchée par des barrages routiers.

C'est aussi parce que les choix fonciers ont été différents dès le départ (les terres ont des titres et il n'y a pas de concessions économiques) et que l'État ne se construit pas de la même façon dans ce pays (figure 8). Au Cambodge, la réponse du Premier ministre Hun Sen aux tensions liées au (non) titrement a été une accélération brutale mais de courte durée du rythme de celui-ci, en lien avec des échéances électorales importantes. Au Laos, l'Assemblée nationale a refusé pour la première fois de voter un texte de politique foncière après que de nombreuses plaintes lui sont parvenues. Il s'en est suivi une forte répression et la promulgation d'un texte qui va à l'encontre des plaintes déposées, réaffirmant le choix de transformer la terre en capital. Au Viêt-Nam, pas de coups d'éclat comme au Cambodge mais des gestes mesurés d'apaisement comme ce fut le cas lors du vote de la dernière loi foncière en 2013.

Figure 8 – Les équilibres État/société au Viêt-Nam et au Cambodge (modèles)



Réalisation : M. Mellac, 2015

Au Viêt-Nam, passée dans la douleur (c'est la première loi à ne pas être passée après un premier examen à l'Assemblée nationale), après que le gouvernement s'est essayé au premier exercice de consultation populaire de son existence (il a reçu six millions de réponses), la nouvelle mouture de la loi foncière est loin de répondre à tous les espoirs que les discussions avaient suscités. Elle comporte toutefois quelques avancées avec l'allongement des durées d'allocation des terres agricoles et des garde-fous aux expropriations comme la création d'un comité foncier (théoriquement) indépendant devant décider du montant des indemnisations. Cela permet d'atténuer le rôle des cadres provinciaux accusés massivement d'être responsables d'expropriations inutiles et abusives depuis 2003 (Gillepsie, 2013). Ceux-ci suivaient en effet massivement les injonctions qui leur étaient faites de lever du foncier pour financer le développement des localités et abusaient des institutions créées à cet effet. Après avoir été trop loin dans cette direction, le Viêt-Nam semble vouloir apaiser les foyers ruraux en leur donnant des gages d'une plus grande sécurité foncière.

La capacité dont fait preuve le gouvernement du Viêt-Nam pour répondre aux attentes de la population et son pragmatisme (lui dictant parfois de laisser faire en dehors des cadres légaux lorsque cela peut apaiser les tensions locales), sont des qualités reconnues largement et depuis longtemps (Kerkvliet, 1995 ; Bergeret, 2002 ; Brocheux, 2011). Ses choix ne doivent rien ou peu aux ONG internationales et aux IFI qui n'ont été invités à intervenir et à exprimer leur voix dans le domaine foncier que depuis 2008⁶⁷. Rien non plus aux ONG locales à peine existantes et qui n'ont pas le droit d'avoir une activité militante. Cela contraste fortement avec les cas birman et cambodgien où les débats sont largement plus ouverts dans le cadre démocratique. Il ne s'agit pas ici de plébisciter le régime vietnamien qui a enregistré

⁶⁷ C'est la date à laquelle la Banque mondiale, longtemps tenue à l'écart du foncier, a pu financer pour la première fois, à hauteur de 70 millions de dollars US, un projet foncier, le « *Land Administration Project* » (Mellac *et al.*, 2010).

1,6 millions de plaintes, pétitions et dénonciations reçues par ses agences gouvernementales en 2004 et 2011, parmi lesquelles 70 % ont porté sur le foncier (Gillepsie, 2015 ; Kerkvliet, 2015). L'exemple pointe toutefois du doigt en négatif à quel point le jeu démocratique fonctionne mal chez ses voisins ayant fait le choix du multipartisme. Au Cambodge comme en Birmanie, les conflits fonciers constituent l'essentiel de ce jeu. Ils sont par là un des éléments dynamisants de la société civile : ils créent du lien avec les ONG, alimentent des blogs et provoquent l'émergence de groupes locaux, y compris fréquemment parmi les populations indigènes. Ils créent aussi un risque élevé de récupération politicienne de la cause foncière. Cela est très manifeste au Cambodge où l'opposition affiche très ouvertement son soutien aux expropriés, ce qui donne naissance à toutes les rumeurs, dont celle que les conflits sont attisés artificiellement pour servir l'opposition... alors que le pouvoir, lui, peut se présenter comme garant de l'ordre intérieur. Dans ce jeu complexe, même les moines des pagodes ne sont pas en dehors du jeu politique : à Phnom Penh par exemple, le Wat Samakki, connu pour accueillir des foyers expropriés, est dirigé par un Khmer Krom⁶⁸ virulent qui appelle à l'intégration du delta du Mékong dans le territoire cambodgien. En matière foncière au Cambodge, la défense des expropriés n'est jamais bien éloignée de la haine antivietnamienne, deux des leitmotifs de l'opposition au CPP, parti emmené au pouvoir par les Vietnamiens dans les années 1980 et qui sert encore nombre de leurs intérêts, notamment dans le domaine des concessions forestières et économiques. Le nœud foncier est dès lors bien difficile à démêler.

⁶⁸ C'est-à-dire une personne d'ethnie Khmer vivant dans la partie vietnamienne du delta du Mékong. Ce moine est arrivé récemment du Viêt-Nam.

CONCLUSION - LA SECURISATION FONCIERE, UN NŒUD POLITIQUE

Ces derniers exemples permettent de revenir sur la question de la sécurisation des droits en la considérant du point de vue politique et non pas simplement technique ou juridique. Quels sont les éléments qui font que les droits sont sécurisés ou ne le sont pas ? Ce n'est pas la nature des droits consentis ni la rapidité de l'allocation. Au Viêt-Nam elle n'a pas suffi. Ce n'est pas la démocratie ni les régimes autoritaires. La sécurité foncière – et plus largement encore la justice foncière comprise comme une des dimensions de la justice spatiale – tient à la façon dont le foncier est pensé au cœur des relations de pouvoir. Cela tient aussi à la façon dont le foncier est mis au service d'une vision nationale qui prend en compte les habitants dans leur réalité, leur histoire, leur diversité, dans leurs attentes et leurs différences autour de ce qui reste bien plus qu'un bien marchand pour être une relation individuelle et collective au territoire, à l'environnement et aux autres.

Les pays du Mékong partagent un certain nombre de traits communs, notamment une histoire qui va de la colonisation à l'indépendance et au socialisme, puis un retour au libéralisme économique, avec, sur le plan foncier, des étapes correspondantes : apparition de la propriété privée et des concessions à l'époque coloniale, étatisation et collectivisme, puis redistribution (parfois égalitaire) des terres dans la période post socialiste, retour de la propriété privée via l'enregistrement des terres et des concessions depuis les années 2000. Ces parallèles sont d'autant plus frappants que les systèmes politiques sont – officiellement – assez différents, avec un socialisme de marché au Viêt-Nam et au Laos, une démocratie multipartite au Cambodge et plus récemment en Birmanie, au sortir d'épisodes pourtant très différents eux aussi, dictature militaire conservatrice en Birmanie, dictature maoïste et guerre civile au Cambodge.

Un autre point commun frappant est que les efforts importants consentis pour enregistrer les terres agricoles dans une optique libérale (favoriser l'investissement agricole grâce à la sécurité foncière) n'ont en rien diminué l'insécurité foncière. Les conflits se sont au contraire multipliés au cours des dernières années et sont devenus des enjeux majeurs de politique intérieure. Alors que les premières étapes des réformes et la disponibilité relative en terres ont servi de variable d'ajustement au moment des transitions, ces conflits sont en grande partie liés aux politiques de modernisation de ces pays, reposant sur l'encouragement des investissements étrangers, les grands travaux d'infrastructure (hydroélectriques en particulier), les mines, le développement de zones industrielles, et l'octroi massif de concessions foncières pour l'agro-industrie et pour des plantations forestières. Ce paradoxe s'explique notamment par le fait que les campagnes d'enregistrement foncier se sont concentrées prioritairement sur les terres rizicoles des plaines centrales, où les droits d'occupation sont socialement reconnus et les conflits moindres (à l'exception notable du Viêt-Nam qui a procédé à un enregistrement systématique y compris des terres forestières). Elles ont en revanche évité d'intervenir dans les zones périphériques des terres hautes forestières où des minorités ethniques, restées assez autonomes par rapport au pouvoir central, pratiquent l'agriculture pluviale en défriche-brûlis. Les législations sont partout défavorables à ces populations, ne reconnaissant ni les droits coutumiers communautaires ni les pratiques d'agriculture en défriche-brûlis. Le fait d'enregistrer des terres reconnues comme paysannes, sur une partie seulement des terroirs et du territoire national, a souligné en creux que toutes les zones non enregistrées pouvaient être considérées comme « vacantes » et appartenant à l'État, et pouvaient donc faire l'objet de

concessions ou d'aménagements sans prise en compte des droits des populations qui y vivaient pourtant et dépendaient de ces terres pour leur survie.

De ce fait, l'attribution de concessions a pris un essor considérable au Cambodge, au Laos et en Birmanie, et s'est traduite d'une part par des conflits importants avec les populations privées de leurs droits, d'autre part par une augmentation considérable des inégalités foncières d'autant plus inquiétante que le nombre d'agriculteurs sans terre est en forte croissance également. Il s'agit en ce sens d'une véritable « contre-reforme agraire » qui est en cours dans ces trois pays. Elle est menée au nom de la modernisation et de la croissance, dans une idéologie qui peut être qualifiée de néolibérale, mais qui peine à cacher le fait que ces pratiques génèrent des rentes et des pots-de-vins qui alimentent l'élite politico-affairiste d'États néopatrimoniaux.

Un autre type de conflit se développe au Viêt-Nam : il s'agit de conflits liés aux conditions d'expropriation des agriculteurs lors des opérations d'urbanisme périurbain ou de construction de grandes infrastructures. Les paysans concernés contestent à la fois le bien-fondé de certaines des opérations (la définition de l'intérêt public), ce qui les rapproche des mouvements de résistance européens, japonais ou indiens, et surtout les montants des indemnités qu'ils reçoivent, basés sur la valeur agricole des terres, alors que la plus-value foncière alimente les caisses de l'État ainsi que des réseaux actifs de corruption.

Cette situation pointe deux des enjeux de la coopération internationale : prendre en compte la diversité locale du foncier et ne pas proposer de modèles qui ne correspondent à rien localement ; sortir de l'angélisme pour bien voir quels intérêts sont servis sous couvert de politiques pouvant avoir l'air acceptables. Il s'agit de prendre la mesure du séisme que représente la propriété privée individuelle, notamment dans sa capacité de production d'une intense fragmentation qui se manifeste à plusieurs niveaux, entre espaces titrés et non titrés, mais aussi au sein des espaces titrés, la propriété privée permettant une individualisation des stratégies et des pratiques. Cette fragmentation peut être comprise comme un des produits du développement des États modernes en train de se doter des institutions en charge de développer l'économie de marché, dont la propriété privée individuelle. Parallèlement, le développement des concessions agro-industrielles comme voie de développement rapide et de lutte contre la pauvreté, promu par certaines institutions internationales, au nom d'un raisonnement économique en principe peu discutable (Deininger, 2010) ne prend pas en compte les conditions réelles de la reconnaissance des droits ou le fonctionnement des États concernés, aboutissant à des résultats inverses de ceux qui avaient été attendus.

BIBLIOGRAPHIE

- ADAS Michael, 1974, Immigrant Asians and the Economic Impact of European Imperialism: The Role of the South Indian Chettiars in British Burma. *The Journal of Asian Studies*, Vol. 33, No. 3, May 1974, pp. 385-401.
- AMNESTY INTERNATIONAL, 2015, *Open for Business? Corporate Crime and Abuses at Myanmar Copper Mine*. United Kingdom: Amnesty International, 162 p.
- ANDRUS J. R., 1946, The Agrarian Problem in Burma. *Pacific Affairs*, Vol. 19, No. 3, Sep., 1946, pp. 260-271.
- BANQUE MONDIALE, 2015, Données en ligne : <http://donnees.banquemondiale.org> (consultées en mai 2015).
- BARNEY Keith, 2007, *Power, Progress and Impoverishment: Plantations, Hydropower, Ecological Change and Community Transformation in Hinboun District, Lao PDR A Field Report*. YCAR Papers N° I June 2007, Political Ecology series, (Re)making Governance series, 140 p.
- BERGERET Pascal, 2002, *Paysans, État et marchés au Vietnam. Dix ans de coopération agricole dans le bassin du fleuve Rouge*, Paris : GRET/KARTHALA.
- BROCHEUX Pierre, 2011, *Histoire du Vietnam contemporain*. Paris : Fayard.
- BOULBET Jean, 1975, Paysans de la forêt. *Publications de l'Ecole Française d'Extrême Orient*, vol. CV, Paris, 146 p.
- BOUGOIN Jérémy and Jean-Christophe CASTELLA, 2011, PLUP Friction: Landscape Simulation for Participatory Land Use Planning in Northern Lao PDR. *Mountain Research and Development*, Vol 31, No 2 May 2011, pp. 78-88.
- BRUNEAU Michel, 2006, *L'Asie d'entre Inde et Chine. Logiques territoriales des Etats*. Paris : Belin, 317 p.
- CASTELLANET Christian et Jean-Christophe DIEPART, 2015. The neoliberal agricultural modernization model: A fundamental cause for large-scale land acquisition and counter land reform policies in the Mekong region. Conference «Land grabbing, conflict and agrarian-environmental transformations: perspectives from East and Southeast Asia» Chiang Mai, June 2015.
- CCHR, 2013, *Cambodia: Land in Conflict, An Overview of the Land Situation*. Phnom Penh : Cambodian Center for Human Rights, 57 p.
- CONDOMINAS Georges, 1974, Essai sur l'évolution des systèmes politiques Thaï. *Ethnos*, 1-4, pp. 7-67.
- CONDOMINAS George, 1978, L'Asie du Sud-Est. In Poirier, J., (dir.), *Ethnologie régionale*, volume II, Asie-Amérique-Mascareignes, Encyclopédie de la Pléiade.
- DAO THE TUAN, 1998, *Les transformations rurales récentes au Vietnam*. Séminaire « Réformes agraires et foncières », Cascavel, Brasil, 16 pages (non publié).
- DAO Nga, 2015, Rubber plantations in the Northwest: rethinking the concept of land grabs in Vietnam. *Journal of Peasant Studies*, 42(2), pp 347-369.

- DEININGER, Klaus *et al.* 2010. *Rising Global Interest in Farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington: World Bank.
- DE KONINCK Rodolphe, 1997, *Le recul de la forêt au Vietnam*. Ottawa : Centre de Recherches pour le Développement International, 97 p.
- DE KONINCK Rodolphe, 2009 (3^e éd.), *L'Asie du Sud-Est*. Paris : Armand Colin, coll. U.
- DELVERT Jean, 1961, *Le paysan cambodgien*. Mouton et Cie, Paris et La Haye, 1961, 740 p.
- DERY Steeve, 2003, Distinctions ethniques et déforestation au Viet-Nam. Un front pionnier de la province de Lam Dong. *Études rurales*, 2003/1-2, N° 165-166, pp. 81-102.
- DIEPART, Jean-Christophe and David DUPUIS. 2014. The peasants in Turmoil: Khmer Rouge, state formation and the control of land in northwest Cambodia. *The Journal of Peasant Studies* 41(4), pp. 445-468.
- DIEPART Jean-Christophe, J. PILGRIM and J. DULIOUST, 2014, Migrations. In Save Cambodia's Wildlife (ed.), *Atlas of Cambodia: Maps on socio-economic development and environment*, Phnom Penh: SCW, pp. 89-96.
- DIEPART Jean-Christophe, 2015, *The fragmentation of land tenure systems in Cambodia: peasants and the formalisation of land rights. Country profile n°6, Cambodia, Paris : CTFD (AFD/MAE), 36 pages*
[en ligne <http://www.foncier-developpement.fr/publication/fiche-pays-n6-cambodge-fragmentation-of-land-tenure-system-in-cambodia-peasants-and-the-formalization-of-land-rights/> consulté en juillet 2015].
- DIEPART Jean-Christophe and Thol SEM, 2015, Fragmented territories: incomplete enclosures and agrarian change on the agricultural frontier of Samlaut district, Northwest Cambodia (en cours de relecture).
- DO Q. and L. Iyer, 2008. Land Titling and Rural Transition in Vietnam. *Economic Development and Cultural Change*, 56(3), pp.531–579.
- DUCOURTIEUX Olivier and al., 2005, Land Policy and Farming Practices in Laos. *Development and Change*, 36(3), pp. 499–526.
- DUCOURTIEUX Olivier, 2006, *Du riz et des arbres, l'élimination de l'agriculture d'abattis-brûlis, une constante politique au Laos*. Thèse d'agronomie, Paris : INA-PG, 865 pages.
- EQUITABLE CAMBODIA and al., 2013, *Bittersweet Harvest: A Human Rights Impact Assessment of the European Union's Everything But Arms Initiative* in Cambodia. Phnom Penh : Equitable Cambodia/Inclusive Development International, 104 pages.
- EVARD Olivier, 2004, *La mise en œuvre de la réforme foncière au Laos, Impacts sociaux et effets sur les conditions de vie en milieu rural*. LSP Working Papers 8, FAO, 47 p. [<http://www.fao.org/> - consulté en juin 2013]
- FAO, 2014, Statistical Yearbook 2014.
- FRINGS Viviane, 1997, *Le Socialisme et le paysan cambodgien*. Paris : L'Harmattan, 189 p.
- FORTUNEL Frédéric, 2008. Trajectoires foncières des minorités ethniques au Vietnam. *Etudes Rurales*, 181, pp. 103–114.

- GILLEPSIE John, 2015, Social Consensus and the Meta-Regulation of Land-Taking Disputes in Vietnam. *Journal of Vietnamese Studies*, Vol. 9, n°3, pp 91-124.
- GIRONDE Christophe and al., 2014, *Large Scale Land Acquisitions in Southeast Asia. Rural transformations between global agendas and peoples' right to food*. Working Paper. Swiss Network for International Studies, 57 p.
- GLOBAL WITNESS, 2013, Rubber baron.
- HALL Derek and al., 2011, *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Honolulu : University of Hawai'i Press.
- HANSEN Kaitlin, 2013, *Land Law, Land Rights, and Land Reform in Vietnam: A Deeper Look into "Land Grabbing" for Public and Private Development*. Independent Study Project (ISP) Collection Paper 1722. (http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1722)
- HARDY Andrew, 2003, *Red Hills: Migrants and the State in the Highlands of Vietnam*. University of Hawai'i Press, Honolulu.
- HAP Phalthy, 2010, *The Implementation of Cambodia's Laws on Land Tenure*. PhD Dissertation, Nagoya University Graduate School of Law, 208 pages.
- HEL Chamroen, 2008, *Les conflits fonciers au Cambodge, Contribution à la connaissance du droit de propriété cambodgien*. Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris 1, 417 p.
- HUDSON-RODD Nancy and al., 2003, The impact of the confiscation of land, labor, capital assets and forced relocation in Burma by the military regime'. NCUB/FTUB discussion paper. (www.burmalibrary.org/docs17/land_confiscation-NHR+al-en-red.pdf, consulté le 26 mars 2015)
- INTERNATIONAL RIVERS, 2010, *Existing and Planned Lao Hydropower Projects – September 2010* (http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/laohydro2010_sept_final.pdf)
- JENNAR, Raoul. 1995. *The Cambodian Constitutions (1953-1993)*. Bangkok: White Lotus, 162 p.
- JONG (de) W and al., 2006, *Forest rehabilitation in Vietnam: histories, realities and future*. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia. Review of Forest Rehabilitation : Lessons from the Past. 76 p.
- KERKVLiet Benedict J. Tria, 1995, Rural society and state relations. In Kerkvliet, BJT., Porter, DJ. (Ed.), *Vietnam's rural transformation*, Institute of Southeast Asian Studies, Boulder, pp. 65-96.
- KERKVLiet Benedict J. Tria, 1997, *Land struggles and land regimes in the Philippines and Vietnam during the twentieth century*. The Wertheim lecture 1997, Amsterdam : Centre for Asian Studies Amsterdam, 40 p.
- KERKVLiet Benedict J. Tria, 2015, Protests over Land in Vietnam: Rightful Resistance and More. *Journal of Vietnamese Studies*, Vol. 9, n°3, pp 19-54.
- KÄKÖNEN Mira and Hanna KAISTI, 2012, The World Bank, Laos and Renewable Energy Revolution in the Making: Challenges in Alleviating Poverty and Mitigating Climate Change. *Forum for Development Studies*, 39:2, pp 159-184.

- LE DUC THINH and al., 2009, *The crafting of land tenure policies*. Hanoi: Institute of Policy and Strategy for Agricultural and Rural Development (unpublished paper).
- LEACH E.R., 1972 (rééd.), *Les systèmes politiques des hautes terres de Birmanie, Analyse des structures sociales kachin*. Librairie François Maspero, Paris, 399 p.
- LEEMANN and OLDENBURG, 2013, *Indigenous People's collective land titling process in Bu Sra commune*. Unpublished document, 10 p.
- LE ROY Etienne, 2011, *La terre de l'autre, une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*. Paris : LGDJ Lextenso éditions, MSH, coll. Droit et société, série anthropologie 54.
- LESTRELIN and al., 2011. *Territorialising sustainable development: The politics of land use planning in the Lao PDR*. 13th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, 10-14 January 2011, Hyderabad, India. [<http://iasc2011.fes.org.in/> - consulté en septembre 2013]
- LICADHO, 2015, Land concessions : overview (carte en ligne : http://www.licadho-cambodia.org/land_concessions/maps).
- LIU Qianqian, s.d., *Urbanization and Urban Poverty in Southeast Asia*. The International Poverty Reduction Center in China. 26 p.
- LOMBARD Denys, 1995, *Les héritages*. in BRUNET, Roger (dir.), 1995, *Asie du Sud-Est Océanie*. Géographie Universelle, Paris : Belin-Reclus, 480 p.
- LUCO Fabienne, 2002, *Entre le tigre et le crocodile. Approche anthropologique sur les pratiques traditionnelles et nouvelles du traitement des conflits au Cambodge*. Phnom Penh : Unesco, 206 pages.
- MATRAS-TROUBETZKOY Jacqueline, 1974, L'essartage chez les Brou du Cambodge. Organisation collective et autonomie familiale. *Etudes Rurales*, 53-54-55-56, pp 421-438.
- MELLAC Marie, 2000, *Des forêts sans partage. Dynamique de l'espace et utilisation des ressources dans un district de montagne au Nord Viêt Nam*. Thèse de doctorat de l'Université en géographie, Université de Bordeaux 3, 612 p.
- MELLAC Marie, 2009, *La gestion déléguée des terres forestières au Viêt Nam : jeux d'acteurs et d'illusions*. halshs-00378969, version 1 - 27 Apr 2009, 26 p. (Non publié, en ligne sur HALSHS.)
- MELLAC Marie, 2010, Foncier et citoyenneté des Tai du nord-ouest Viêt Nam (1850-2000). In Jacob, J.-P. et Le Meur, P.-Y. (éd.), *Politique de la terre et de l'appartenance, Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*. Paris : Karthala, pp 95-139.
- MELLAC Marie et al., 2010, *La réforme foncière au Viet Nam : Analyse des jeux d'acteurs et du processus de transformation des institutions aux échelons central et provincial*. Paris : AFD/MAE. 195 p. [<http://www.foncier-developpement.fr/>]
- MESSERLI P. and al. (Eds.), 2008, *Socio-Economic Atlas of the Lao PDR: An Analysis based on the 2005 Population and Housing Census*. Bern and Vientiane: Swiss National Center of Competence in Research North-South, University of Bern, Bern. (http://www.laoatlas.net/links/PDF/Socioeconomic_Atlas_LAO_PDR.pdf)

- MEYFROIDT Patrick *and al.*, 2013, Trajectories of deforestation, coffee expansion and displacement of shifting cultivation in the Central Highlands of Vietnam. *Global Environmental Change* 23 (2003), pp. 1187–1198.
- MOTTET Eric, 2014, *Géopolitique des ressources naturelles de la RDP Lao. Appropriation, développement et intégration régionale*. Thèse de doctorat, Département de géographie, Université Laval, Canada, 331 p.
- NEEF Andreas and Siphath TOUCH, 2012, Land Grabbing in Cambodia: Narratives, Mechanisms, Resistance. Paper presented at the *International Conference on Global Land Grabbing II*, October 17-19, 2012, Cornell University, Ithaca, NY, 23 p.
- NGUYEN VAN CHIEN, 2014, *Land registration system in Vietnam*. Communication, Union Internationale du Notariat, Conférence Internationale sur la Sécurisation Foncière en Asie « La sécurité juridique des transactions foncières pour assurer le développement durable », 12-13 décembre 2014, Ho-Chi-Minh-Ville, Viêt-Nam.
- OECD, 2015, *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India: Strengthening Institutional Capacity*, Paris OECD : Publishing, 251 p. (<http://dx.doi.org/10.1787/saeo-2015-en>)
- OLDENBURG Christoph and Andreas NEEF, 2014, Reversing Land Grabs or Aggravating Tenure Insecurity? Competing Perspectives on Economic Land Concessions and Land Titling in Cambodia. *The Law and Development Review*, 7(1), pp 49–77.
- OXFAM *and al.*, 2013, Aggregated outcomes of the community consultation supporting the improvement of the draft amended Land Law. Hanoi : Oxfam/Institute for Legislative Studies of the National Assembly, 8 p.
- PHANN Dalis, Phay Sokcheng, Tong Kimsun and Pon Dorina (2015), Landlessness and Child Labour in Cambodia. Cambodia Development Resource Institute (CDRI) CDRI. Phnom Penh.
- PIERDET Céline, 2008, *Les temporalités de la relation ville-fleuve à Phnom Penh*. Thèse en vue de l'obtention du doctorat de géographie, Université de Paris I, 589 p.
- PILLOT Didier, 2007, *Jardins et rizières du Cambodge*. Paris : GRET-KARTHALA, 522 p.
- ROSSI *et al.*, 2002, 'Atlas Infographique de la Province de Hanoi. VTGEO-Institut de Géologie, CNST Vietnam / UMR CNRS-IRD 9937 "REGARDS".
- SCOTT James C., 1985, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. Yale University Press, 389 p.
- SCOTT James C., 2009, *The art of not being governed: an anarchist history of upland Southeast Asia*. New Haven, CT: Yale University Press.
- SCHNEIDER, Tina, 2013, *Communal land titles in the Lao PDR: Extracting lessons from pilot initiatives*. Vientiane : CliPAD/GIZ, 45 p.
- SCHONWEGGER Oliver *and al.*, 2012, Concessions and Leases in the Lao PDR: Taking Stock of Land Investments. Centre for Development and Environment (CDE), University of Bern, Bern and Vientiane: Geographica Bernensia.
- SIKOR Thomas, 2012, *Tree plantations, politics of possession and the absence of land grabs in Vietnam*. The Journal of Peasant Studies. London: 2012. Vol. 39, Iss. 3-4.

SLOCOMB, Margareth, 2010, *An Economic History of Cambodia in the Twentieth Century*. Singapore : NUS Press, 345 p.

SPENCER, J.-E, 1966, *Schifting cultivation in Southeastern Asia*. University of California Publications in Geography, vol. 19, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 247 p.

SOPHAL Chan *and al.*, 2001, *Land Tenure in Cambodia, a Data Update*. Cambodia Development Resource Institute: Working Paper 19, Phnom Penh, 80 p. [<http://www.cdri.org.kh/> – consulté en août 2013]

SPERFELDT Christoph, Farrah Tek and Billy Chia-Lung Tai. 2012. An Examination of Policies Promoting Large-Scale Investments in Farmland in Cambodia. CHRAC, Phnom Penh.

SWINKELS R. and C. Turk, 2006, *Explaining Ethnic Minority Poverty in Vietnam: a summary of recent trends and current challenges*. World Bank, Vietnam, Draft Background paper for CEM/ MPI meeting on Ethnic Minority Poverty, Hanoi, 28 September 2006.

TAILLARD Christian, 1974, Les berges de la Nam Ngum et du Mékong : systèmes économiques villageois et organisation de l'espace dans la plaine de Vientiane (Laos), in *Agriculture et sociétés en Asie du Sud-Est, Etudes Rurales*, 1974, n° 53-56, pp. 119-168.

TAN Danielle, 2009, *Economic Corridors, Chinese Networks and Development in Northern Laos*. Communication présentée lors du 4th Asian Graduate Forum on Southeast Asian Studies, 13- 17 juillet 2009, organisé par Asian Research Institute, University of Singapore.

TAYLOR Philip (Ed.), 2004, *Social Inequality in Vietnam and the Challenges to Reform*. Vietnam Update Series, Singapore: ISEAS, 397 p.

TESSIER Olivier, 2003, *Le pays natal est un carambole sucré. Ancrage social et mobilité spatiale : essai de définition d'un espace social local au nord du Vietnam*. Thèse de doctorat en anthropologie. Aix-Marseille : Université de Provence.

THION Serge, 1993, *Watching Cambodia, Ten Paths to Enter the Cambodian Tangle*. Bangkok : White Lotus, 278 p.

TNI-BCN, 2013, Access Denied, Land Rights and Ethnic Conflict in Burma. Burma Centrum Netherlands / Transnational Institute, *Burma Policy Briefing*, No 11, May 2013, 16 p.

TO Pham Xuan and al., 2014, 'A New landlord' Community, land Conflict and State Forest Companies (SFCs) in Vietnam. *Forest Policy and Economics* <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2014.10.005>

TORRE André et A. CARON, 2005, Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : le cas des conflits d'usage et de voisinage. *Économie et institutions*, n°6, pp 183-220.

TRAN NHU TRUNG *and al.*, 2006, Vietnam Land Registration from Terminology to the Practice. In *Shaping the Change*, XXIII FIG Congress, Munich, Germany, October 8-13, 2006.

VANHOOREN Romain et Steeve DERY, 2005, Les aires protégées en Asie du Sud-Est continentale, 1962-2005. Texte soumis pour publication dans les Actes du colloque « *Repenser l'Asie du Sud-Est : conflits, connivence et vulnérabilités* ». Conseil Canadien des

Etudes sur l'Asie du Sud-Est, York University, Toronto.

[<http://www.yorku.ca/ycar/CCSEAS%20Papers/Vanhooren-Dery%20Paper.pdf> – 2006]

VIENTIANE TIMES, 2014, *More than 800,000 land titles issued, officials report* (5 November 2014).

VILSALMON Quentin, 2014, Insécurité foncière et développement en tension, Devenir des politiques foncières au Viêt-Nam. Document produit avec l'appui du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » piloté par le Comité technique « Foncier et développement », 150 p.

WELLS-DANG, Andrew, 2013, Promoting Land Rights in Vietnam: A Multi-Sector Advocacy Coalition Approach. Paper prepared for presentation at the “Annual World Bank Conference on land and poverty”, The World Bank - Washington DC, April 8-11, 2013, 25 p.

WORLD BANK, 2012a, *Revisiting The land Law to Enable Sustainable Development in Vietnam. Summary of priority policy recommendations*. Hanoi: World Bank studies. [<http://ngocentre.org.vn/> - consulté en juillet 2013]

WORLD BANK, 2012b, *Well Begun, Not Yet Done: Vietnam's Remarkable Progress on Poverty Reduction and the Emerging Challenges*. 2012 Vietnam Poverty Assessment, Hanoi : World Bank in Vietnam, 190 p.

WOODS Kevin, 2015, *Commercial Agriculture Expansion in Myanmar: Links to Deforestation, Conversion Timber, and Land Conflicts*. Forest trends/UKAID, 78 p.

TO XUAN PHUC, TRAN HUU NGHI and Roderick ZAGT, 2013, *Forest Land Allocation in Viet Nam: Implementation Processes and Results*. Tropenbos International Viet Nam, Info brief - May, 2013, 16 p. En ligne : www.tropenbos.org (consulté le 12 juin 2015).

YNIESTA Luc, 2014, Global Land Indicators and Cambodian Administrative Data. Communication orale, 6th International Summer School 2014, “Comprehensive Land Policy, Fundament for Sustainable Urban and Rural Development”, MLMUPC/GIZ, 12-13 November 2014, Phnom Penh. [<http://giz-cambodia.com/6th-international-summer-school-2014>, présentation consultée le 16/02/2015]