

#9-2023 NOTES DE POSITIONNEMENT

Chantier : Foncier Irrigué en Asie du Sud Est

Le foncier irrigué en Asie du Sud-est : objet d'une attention limitée; enjeu majeur de durabilité des territoires irrigués

Les politiques de développement agricole en Asie du Sud-Est s'accompagnent très souvent de mutations foncières qui ont deux visages complémentaires : concentration foncière et exclusion. En modifiant les perspectives de valorisation du foncier, les investissements dans l'irrigation tendent à renforcer ces tendances. La question du foncier irrigué fait cependant l'objet de relativement peu d'attention ; mieux la prendre en compte est pourtant crucial dans une perspective d'un développement économique et social des territoires qui soit durable.



LES MESSAGES CLÉS

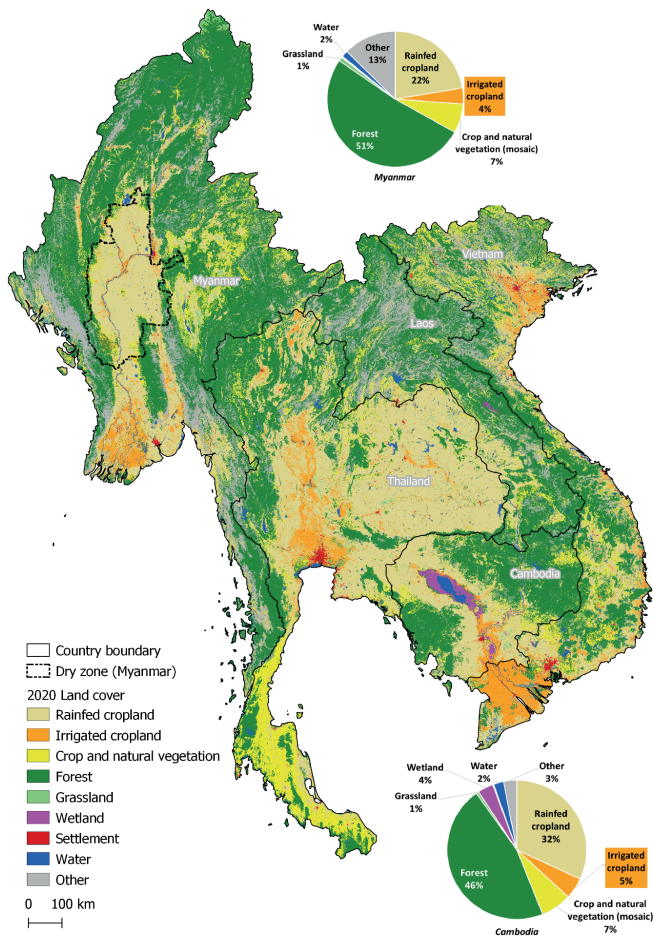
- 1/ Divers textes régissent les droits d'accès et d'usage du foncier irrigué ; ces derniers sont ainsi généralement institutionnellement reconnus ; Le développement d'une agriculture irriguée en zone de forêt et de plaines inondées remet en question les modalités d'accès et d'usages des ressources qui sont prévalentes dans ces zones. Des mesures d'accompagnement doivent être mises en œuvre afin de limiter les dégradations environnementales, les risques de conflits entre acteurs, et les inégalités
- 2/ Bien que les droits des exploitants soient institutionnellement reconnus, une forte insécurité foncière prévaut ; celle-ci est liée aux dynamiques de différenciation agraire qui affectent la riziculture irriguée intensive. Un renforcement dans l'accompagnement technique et financier des agricultrices les plus vulnérables permettrait de réduire le phénomène de concentration des terres actuellement constatée en faveur d'une minorité d'entrepreneurs.
- 3/ Les dynamiques foncières liées à l'agriculture irriguée doivent faire l'objet d'une attention spécifique de la part des acteurs du secteur, attention qui peut prendre la forme d'approches territoriales et de collaborations intersectorielles.

ENJEUX ET OBJECTIFS DE L'ACTION

Le développement de l'agriculture irriguée est une priorité des gouvernements d'Asie du Sud-Est dont ceux du Cambodge et de la Birmanie. En offrant de nouvelles perspectives de développement agricole, les investissements dans le secteur modifient profondément les relations entre les sociétés et leur environnement, notamment les dynamiques d'accès, d'usage et de valorisation du foncier qui impliquent des reconfigurations socio-environnementales majeures. Pourtant, à ce jour, en Asie du Sud-est, et contrairement à d'autres régions, les dynamiques foncières liées au développement de l'agriculture irriguée et leurs implications en termes de durabilité du secteur ont fait l'objet de peu d'attention. Cette étude visait donc à mettre cette question "à l'agenda" des acteurs du secteur : ministères, bailleurs de fond, organisations non gouvernementales, etc. En réalisant un diagnostic des différents enjeux foncières que soulève l'agriculture irriguée dans les différents agroécosystèmes d'Asie du Sud-est, l'étude vise à identifier des "points d'attention" à prendre en compte dans la formulation et la mise en œuvre de projets visant au développement d'une agriculture irriguée durable pouvant contribuer à un développement juste et résilient des territoires ruraux.

PRÉSENTATION DE LA MÉTHODOLOGIE ET ÉTAT DES LIEUX

Le chantier "foncier irrigué en Asie du Sud-Est" du COSTEA a été mis en œuvre de façon discontinue sur une période de 3 ans à partir de novembre 2019, dans deux pays, le Cambodge



Carte d'utilisation des sols dans la région du Mékong en Asie du Sud-Est
(Source: ESA-CCI Land cover - Cartographie par J.-C. Diepart)

et la Birmanie. Le chantier était piloté par deux chercheurs indépendants spécialistes des enjeux fonciers, en collaboration étroite avec le Secrétariat Technique et Permanent du COSTEA et le CTFD (Comité Technique Foncier Développement). L'étude visait (i) à réaliser une caractérisation des enjeux fonciers en lien avec les différentes agricultures irriguées d'Asie du Sud-Est afin (ii) d'émettre des recommandations pour leur prise en compte dans le cadre de futurs projets visant au développement de l'agriculture irriguée.

L'étude a tout d'abord consisté en une catégorisation des systèmes irrigués croisant (i) le type d'infrastructures hydroagricoles et le niveau de contrôle de l'eau qu'elles permettaient avec (ii) leur susceptibilité à être inondées. Cette typologie croisée étant justifiée par le fait que l'agriculture irriguée se retrouve en grande partie dans les grandes plaines inondables de la région, comme l'illustre la carte d'occupation des sols ci-jointe.

Une revue des cadres politiques, juridiques et institutionnels et des entretiens avec des personnes ressources (bailleurs de fonds, ministères sectoriels) a permis de réaliser un état des lieux (théorique) de la façon dont la question foncière est abordée dans le cadre de projets visant au développement de l'agriculture irriguée. Au Cambodge, cet état des lieux a pu

être confronté aux enjeux fonciers rencontrés en pratique au niveau de 5 périmètres irrigués représentatifs de la diversité des systèmes existants dans le pays. Ce travail de terrain (enquêtes avec personnes ressources à l'échelle locale et groupe de discussions avec des agriculteurs) n'a malheureusement pas pu être mené en Birmanie, mais les résultats obtenus au Cambodge font écho à la littérature existante sur le sujet en Birmanie.

RÉSULTATS DE L'ÉTUDE, MESSAGES CLÉS ET LIMITES DE L'APPROCHE

Les analyses issues de l'action Foncier Asie du Sud Est permettent au COSTEA de formuler des constats et des messages consensuels. Ces derniers fournissent des éléments visant à renforcer le développement économique et social des territoires irrigués à travers la sécurisation foncière des exploitants face au phénomène de concentration foncière et face au développement de l'agriculture dans les « fronts pionniers ». Ils cherchent également à promouvoir les approches territoriales et participatives en lien avec les dynamiques foncières.

1/ Divers textes régissent les droits d'accès et d'usage du foncier irrigué ; ces derniers sont ainsi généralement institutionnellement reconnus. Il n'existe pas de cadre institutionnel spécifique de gouvernance du "foncier irrigué" cette dernière relevant donc de divers textes ayant trait à la définition des régimes fonciers (Farmland Law en Birmanie, Land Law au Cambodge), à la gestion foncière (Land Acquisition, Resettlement and Rehabilitation Law en Birmanie, Law on Expropriation au Cambodge), mais aussi à la gestion de l'eau, de l'irrigation, ou des pêches, ou encore à la protection environnementale. Malgré cette multiplicité des textes qui peut dans certains cas porter à confusion (voir ci-dessous), la majeure partie des systèmes irrigués se trouvent dans les grandes plaines inondables où la population appartient majoritairement aux ethnies dominantes (Bamar ou Khmer). Les droits d'accès et d'usages au foncier irrigué y sont généralement institutionnellement reconnus. La majeure partie des terres irriguées sont en effet éligibles à l'obtention de titres fonciers transmissible par héritage ou vente (qu'il s'agissent de droits de propriété comme au Cambodge ou de droits d'usages en Birmanie). Cela s'explique notamment par le fait que, dès la période coloniale (fin du 19ème siècle/début du 20ème siècle) et même auparavant, le développement de l'irrigation a été associé à la riziculture et s'est fait en parallèle à la création d'un cadastre visant à générer un revenu pour les autorités mais qui a également eu pour conséquence d'institutionnaliser des droits d'accès et d'usage dans des zones considérées comme ayant un fort potentiel de développement. Cette orientation par laquelle l'Etat construit sa légitimité sur le développement de la riziculture irriguée (ce qui repose en partie sur une institutionnalisation de droits) a persisté et ce quel que soient les régimes et crises politiques que ces deux pays ont pu traverser depuis leur indépendance.



2/ Le développement d'une agriculture irriguée en zone de forêt et de plaines inondées remet en question les modalités d'accès et d'usages des ressources qui sont prévalentes dans ces zones. Des mesures d'accompagnement doivent être mises en œuvre afin de limiter les dégradations environnementales, les risques de conflits entre acteurs, et les inégalités. L'insécurité (foncière) liée au développement de l'agriculture dans les "fronts pionniers" que constituent les zones de forêt et de plaines inondées est double. La première forme d'insécurité se rapporte à la nature des ressources et la multiplicité des usages -dans le temps et l'espace- dont elles font l'objet. Dans les zones de forêt, une grande partie de la population appartient à des minorités ethniques qui, historiquement, pratiquaient l'abatis-brulis. Le développement de l'agriculture permanente auquel a contribué l'irrigation, a participé de politiques de sédentarisation et de contrôle des marges forestières, en grande partie basées sur un double processus de privatisation et d'individualisation des droits fonciers faisant peu cas des droits coutumiers préexistants. Dans les zones de forêts humides (deltas du Mékong et de l'Ayeyarwadi et pourtour du Tonle Sap), l'agriculture irriguée tend à ériger "la terre" comme ressource primaire à valoriser, l'eau étant principalement considérée comme un intrant agricole au même titre que les engrais et les semences. Cela se traduit notamment par un manque de reconnaissance de certains usages de ces zones -et des droits d'accès associés - au premier titre desquels les petites pêches de capture. Responsable d'une dégradation de ces

environnements à l'équilibre fragile, le développement de l'irrigation peut alors être source de conflits entre acteurs aux intérêts divergents en ce qui concerne la construction/gestion d'infrastructures hydroagricoles. La deuxième forme d'insécurité a trait au statut du foncier dans ces zones de fronts pionniers qui ne sont généralement pas éligibles au titrement (zones protégées, terres du domaine de l'état, terres considérées comme "vierges" ou "vacantes"). Il faut noter que le développement de l'agriculture irriguée dans ces fronts pionniers est généralement en contradiction avec la législation environnementale en place mais peut se faire à la fois via la mobilisation de fonds gouvernementaux (projets) ou prendre la forme d'investissements privés de la part d'agriculteur-trices et/ou d'entrepreneur-euses et investisseur-seuses. Quel que soit le cas, l'absence de possibilité de délivrer des titres fonciers signifie que le niveau de sécurisation des droits d'accès et d'usages est le résultat de négociations multi-acteurs qui s'inscrivent dans des réseaux de patronage et d'influence d'où sont souvent absent les petits agriculteurs.

3/ Bien que les droits des exploitant-es soient institutionnellement reconnus, une forte insécurité foncière prévaut ; celle-ci est liée aux dynamiques de différenciation agraire qui affectent la riziculture irriguée intensive. Un renforcement dans l'accompagnement technique et financier des agriculteur-trices les plus vulnérables permettrait de réduire le phénomène de concentration des terres actuellement constatée en

faveur d'une minorité d'entrepreneurs. Le développement de la riziculture irriguée s'est toujours accompagné d'un recours au crédit (de campagne pour financer les intrants et/ou de moyen terme pour le financement du matériel agricole). La volatilité des prix et d'un manque d'entretien, les infrastructures hydroagricoles ne permettent qu'une sécurisation très partielle des apports en eau (notamment en saison sèche). Dans ce contexte, le recours généralisé au crédit se traduit souvent par des niveaux d'endettements importants. L'endettement, associé à un marché de la terre libéralisé, abouti à une concentration des terres dans les mains d'une minorité d'individus faite d'entrepreneuses, d'usurier-es et/ou d'investisseur-euses alors que les petit-es agriculteur-trices se retrouvent employé-es agricoles et/ou métayer-es sur des terres qu'ils-elles ont été forcé-es de vendre. En Birmanie, ce phénomène de concentration foncière a aussi été accéléré par le fait que le gouvernement n'a pas hésité à reprendre les droits d'usage des terres octroyés aux agriculteur-trices si ceux-ci/celles-ci n'étaient pas en mesure de respecter l'obligation de mise en culture rizicole pour les redistribuer à des entrepreneuses souvent proches du pouvoir (ceux-ci ayant - ou pas-respecter cette obligation).

4/ Les dynamiques foncières liées à l'agriculture irriguée doivent faire l'objet d'une attention spécifique de la part des acteur-trices du secteur, attention qui peut prendre la forme d'approches territoriales et de collaborations intersectorielles. Le fait que des terres soient irriguées (ou que des projets visant à développer l'agriculture irriguée soient planifiés et/ou mis en œuvre) n'est pas un critère que les autorités cadastrales, responsables de délivrer des titres fonciers sur l'ensemble du territoire national, prennent en compte lorsqu'elles définissent leurs programmes de titement. Ceux-ci suivent d'autres logiques, principalement l'éligibilité de la parcelle au titement, lequel ne dépend pas de l'irrigation. Les bailleurs de fond, eux, s'attachent à identifier les propriétaires des terres situées dans les périmètres dont ils financent la réhabilitation et/ou la construction mais ce travail d'identification (i) a surtout pour objectif d'identifier les personnes redevables des futures contributions financières dédiées à l'entretien des infrastructures et (ii) ne permet pas de suivre les nombreuses transactions foncières qui caractérisent l'agriculture irriguée (voir ci-dessus). Le fait que les droits sur le foncier irrigué soient en général reconnus institutionnellement explique sans doute le peu d'attention spécifique porté au sujet par les acteur-trices du secteur de l'irrigation. Cependant, les sources d'insécurité et risques de conflits existent bel et bien et il est nécessaire d'apporter une attention particulière plus importante aux dynamiques foncières qui accompagnent le développement de l'agriculture irriguée. Ces dynamiques foncières se replaçant dans le cadre de transformations socio-eco-environnementales plus larges, il est nécessaire d'adopter des approches de planification et de suivi qui soient territoriales, intersectorielles et multi-acteurs. Ces approches doivent prêter une attention particulière aux transactions foncières et au recours au crédit dans une

perspective d'éviter le sur-endettement et les ventes de détresse de terres des ménages les plus vulnérables, afin que le développement de l'agriculture irriguée ne s'accompagne pas d'une croissance des inégalités.

Les limites de l'approche proposée

L'étude sur le foncier irrigué en Asie du Sud Est a été principalement confrontée à des difficultés liées à des crises sanitaires et politiques. Ces dernières ont rendu le travail de terrain difficile, notamment en ce qui concerne le Myanmar. Plus généralement, un des enjeux majeurs reste de trouver des leviers pour apporter des réponses opérationnelles aux problématiques identifiées dans cette note et qui sont fortement liées à des choix politiques forts en termes de priorités et modalités de développement agricole. Cela nécessiterait notamment de renforcer les liens avec les ministères en charge de la gestion et de mettre à l'agenda (politique) la question spécifique du foncier irrigué.

PRODUITS COSTEA EN LIEN AVEC L'ÉTUDE

- Rapport intermédiaire du chantier Cambodge (en anglais), (www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue)
- Rapport final pour le chantier Cambodge (en anglais), (www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue)
- Rapport final pour le chantier Birmanie (en anglais), (www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue)
- Rapport de synthèse « Irrigated land tenure in Myanmar and Cambodia », (www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue)
- Premiers articles du numéro spécial ont été mis en ligne pour les Cahiers Agricultures (www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue)
- Une base de données Documentaire (www.comite-costea.fr/base-documentaire-eau-et-agriculture)