



# LE RÉGIME FONCIER DES TERRES IRRIGUÉES AU MYANMAR ET AU CAMBODGE : L'ÉTAT, LE MARCHÉ... ET LES PETITS PAYSANS AGRICOLES !

Auteurs :

Jean-Christophe DIEPART  
& Maxime BOUTRY

Contributeur :

et Jean-Philippe VENOT

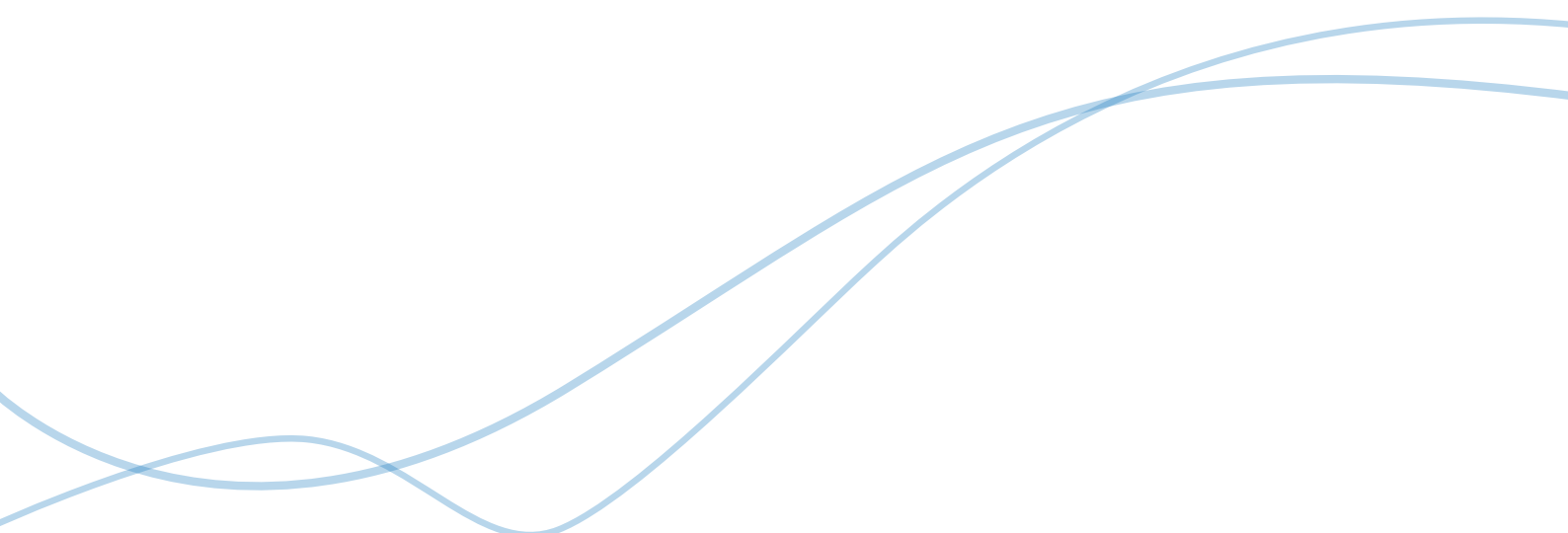
Avec le soutien de



Maître d'ouvrage



**COSTEA**  
ENSEMBLE POUR RELEVER LES DÉFIS  
DE L'AGRICULTURE IRRIGUÉE



Comité technique



[www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)

## LE RÉGIME FONCIER DES TERRES IRRIGUÉES AU MYANMAR ET AU CAMBODGE : L'ÉTAT, LE MARCHÉ... ET LES PETITS PAYSANS AGRICOLES !

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS	5
2. TERRES IRRIGUÉES AU MYANMAR ET AU CAMBODGE	6
3. MÉTHODOLOGIE	6
4. RÉSULTATS	7
4.1 Perspective historique relative à l'irrigation et à la riziculture : l'État omniprésent	7
4.2 Régime foncier des terres irriguées. De quelles institutions parle-t-on ?	8
4.3 Principales questions relatives au régime foncier des terres irriguées	10
5. RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS FONCIÈRES DANS LES INVESTISSEMENTS EN IRRIGATION	13
6. MESSAGES CLÉS	14
7. LISTE DES RÉFÉRENCES	15

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
COSTEA	Comité Scientifique et Technique Eau Agricole
EIA	Évaluation des incidences sur l'environnement
FWUC	Farmer Water User Communities (Cambodge)
HYV	Variétés de semences à haut rendement
LUC	Land Use Certificate (Myanmar)
MADB	Banque de développement agricole du Myanmar
MoE	Ministère de l'environnement (Cambodge)
MONREC	Ministère des ressources naturelles et de la conservation de l'environnement (Myanmar)
WUA	Water User Association (Myanmar)

## 1. CONTEXTE ET OBJECTIFS

La réhabilitation et l'expansion de l'irrigation occupent une place centrale dans les politiques de développement agricole du Myanmar et du Cambodge. Elles impliquent des transformations multidimensionnelles (écologiques, infrastructurelles et sociopolitiques) qui remodelent les paysages agricoles. Les investissements dans l'irrigation ont généralement lieu dans des zones occupées et utilisées, individuellement ou collectivement, par les communautés locales de multiples façons et selon des modalités foncières hybrides qui empruntent généralement aux règles de l'État et aux pratiques coutumières. Comprendre comment les investissements dans l'irrigation modifient les relations sociales entre les acteurs liés à la terre et aux ressources connexes est donc essentiel au développement durable de l'irrigation.

Dans le cadre de sa stratégie de gestion des connaissances, le Comité Scientifique et Technique Eau Agricole (COSTEA) de la coopération française a identifié le foncier irrigué comme

un champ de recherche important. Il a commandé une étude sur ce sujet au Cambodge et au Myanmar - pays où l'Agence Française de Développement (AFD) a été active dans le soutien au développement du secteur de l'irrigation [1], [2]. L'objectif central de l'étude était de mieux comprendre les enjeux fonciers du développement de l'irrigation et de proposer un cadre d'analyse susceptible d'éclairer la conception des projets d'irrigation soutenus par l'AFD.

Cette note propose une synthèse de cette étude. Il présente d'abord le contexte général et nos méthodes. Dans la section des résultats, une approche historique permet d'abord de souligner comment le développement de l'irrigation a été central dans les processus de formation de l'État tout au long de l'histoire agraire des deux pays. La section suivante présente l'ensemble des acteurs et des institutions qui sont au cœur de la gouvernance contemporaine des régimes fonciers irrigués. Dans ce contexte, trois thèmes clés à prendre en compte dans la gouvernance des terres irriguées sont explorés : la sécurisation des droits ; les changements agraires qui impliquent la différenciation sociale et

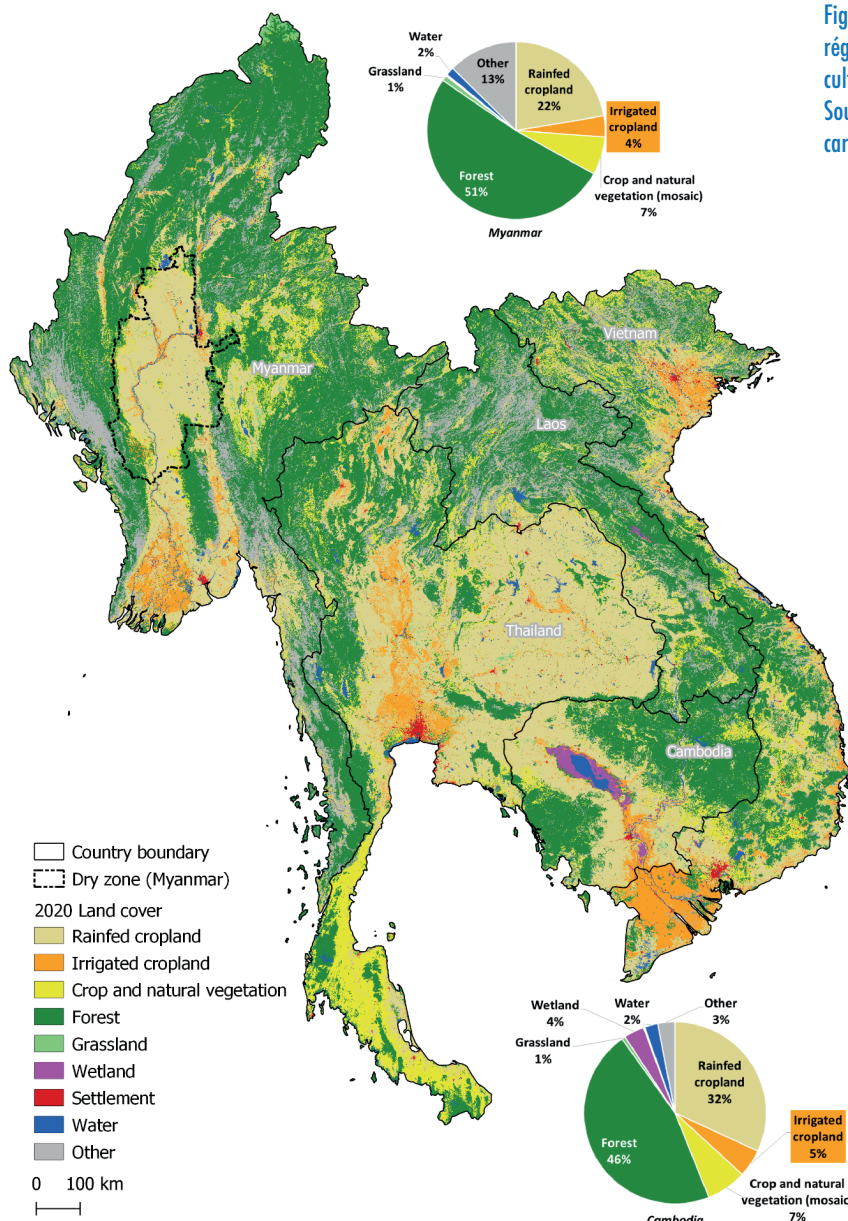


Figure 1 : Couverture terrestre en 2020 dans la région du Mékong et part de la superficie des cultures irriguées au Myanmar et au Cambodge  
Source : ESA-CCI Land cover - Calcul des données et cartographie par les auteurs.

l'endettement ; et la reconfiguration de l'accès et de l'utilisation des ressources dans les zones humides multifonctionnelles progressivement converties à l'irrigation. La dernière section discute des implications de l'étude pour une prise en compte plus efficace des questions foncières dans la conception et la mise en œuvre des projets d'irrigation.

## 2. TERRES IRRIGUÉES AU MYANMAR ET AU CAMBODGE

La division géographique entre les régions agricoles de plaine et les régions forestières périphériques des terres hautes est un principe organisateur du territoire national au Myanmar et au Cambodge. Les régions de plaine sont principalement cultivées pour la production de riz, tandis que les hautes terres comprennent des cultures non rizicoles et des forêts, parfois une mosaïque indifférenciée des deux (figure 1). Comme le montre la figure 1, les zones de cultures irriguées sont principalement concentrées dans les régions de riziculture des bas-fonds, ce qui suggère, dès le départ, que les processus de développement de la riziculture et de l'irrigation fonctionnent en tandem.

Au Myanmar, la superficie totale des terres cultivées irriguées (environ 2,5 millions d'hectares) est principalement située dans le delta de l'Irrawaddy et dans la zone dite sèche située au nord de celui-ci. Au Cambodge, la superficie des terres cultivées irriguées (0,9 million d'hectares) borde la plaine inondée de façon saisonnière entourant le grand lac Tonle Sap, qui s'étend du delta du Haut Mékong jusqu'au Vietnam (figure 1). Dans les deux géographies, les systèmes d'irrigation se trouvent dans des environnements agro-écologiques saisonnièrement inondés ou non. Les systèmes d'irrigation peuvent prendre la forme de digues ou de polders pour contrôler les inondations, de dérivations d'eau à partir de rivières ou de réservoirs avec une hiérarchie imbriquée de canaux, de systèmes de pompage, de canaux de drainage, de puits d'eau souterraine, ou d'infrastructures partielles de contrôle de l'eau pour l'agriculture de décrue.

Malgré les différences évidentes entre les paysages agricoles des deux pays, la superficie des terres cultivées irriguées représente 4 et 5 % de la superficie totale du Myanmar et du Cambodge, respectivement, et 11 % de la superficie agricole totale des deux pays. L'irrigation est donc définitivement sur la carte du Myanmar et du Cambodge, même si la majeure partie de l'agriculture reste pluviale.

## 3. MÉTHODOLOGIE

Les réalités du régime foncier des terres irriguées sont très diverses dans les deux pays, sur le plan écologique et social. Le premier défi majeur a donc été d'organiser les données et les informations afin de saisir la complexité des acteurs et des processus en jeu, tout en généralisant les résultats pour répondre aux questions pertinentes pour les acteurs nationaux (décideurs, donateurs et praticiens). Dès le départ, l'objectif était de développer une méthodologie de recherche qui articule les processus de niveau macro (régime foncier, cadre juridique et institutionnel) avec des analyses détaillées des dynamiques d'irrigation locales. Dans la mesure

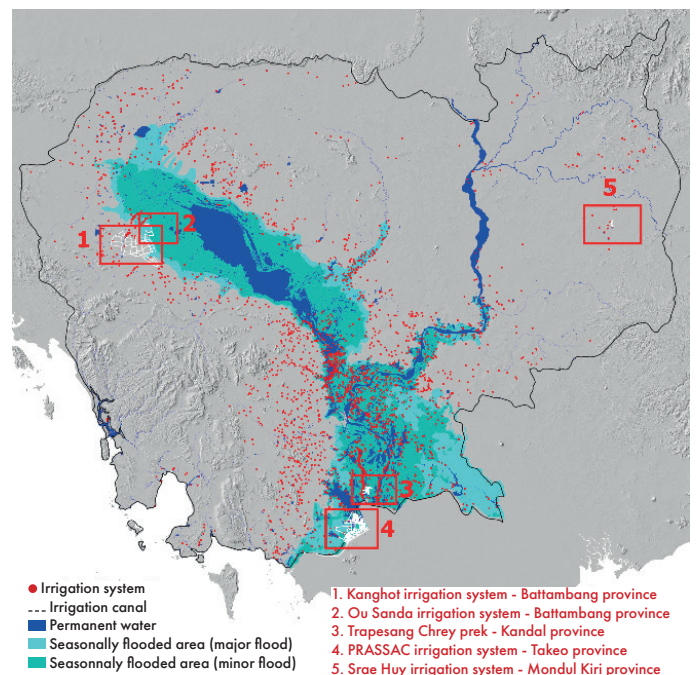
du possible, les outils de Système d'Information Géographique (SIG) ont été utilisés pour situer les processus et les acteurs dans l'espace et pour comprendre les relations/interdépendances entre les processus écologiques et sociopolitiques.

L'étude a d'abord exploré la dynamique des régimes fonciers et la manière dont ils sont liés au développement de l'irrigation et aux changements agraires plus larges dans les pays. Cela implique une vue d'ensemble de la dynamique de l'utilisation des terres et du pluralisme juridique et institutionnel qui caractérise chaque régime foncier en relation avec l'agriculture, la gestion des zones humides et la protection environnementale.

Deuxièmement, une typologie des systèmes d'irrigation basée sur des variables agroécologiques (limites des bassins versants, incidence et étendue des inondations), l'ampleur des systèmes d'irrigation (taille des périmètres d'irrigation et saisonnalité de la production agricole), et les modes dominants de contrôle de l'eau a été développée afin de caractériser la diversité des situations d'irrigation.

Dans une troisième étape, les deux analyses précédentes ont été combinées pour cartographier les problèmes fonciers qui caractérisent chaque situation d'irrigation. Il s'agissait d'identifier les questions foncières en jeu dans chaque situation, les acteurs impliqués et le contexte institutionnel (formel et informel) qui encadrait leurs comportements et leurs prises de décision.

Quatrièmement, une analyse juridique et institutionnelle plus détaillée du régime foncier des terres irriguées a été réalisée sur la base d'une étude documentaire et d'entretiens avec des experts affiliés à des ministères, des banques de développement et organisations de bailleurs de fonds (six personnes dans chaque pays). Les lois, décrets et politiques pertinents concernant le régime foncier des terres irriguées ont été examinés, y compris les rôles et responsabilités des institutions chargées de leur mise en œuvre.



Jusqu'à ce stade, les deux équipes basées dans les pays ont suivi une méthodologie similaire pour mener une étude comparative. Malheureusement, le coup d'État militaire de février 2021 au Myanmar et l'évolution de la situation politique ont obligé l'équipe à annuler le travail de terrain initialement prévu. Au Cambodge, des études de cas détaillées ont pu être menées afin d'examiner comment les problèmes fonciers identifiés ci-dessus ont joué dans les contextes locaux. Cinq systèmes d'irrigation représentant la diversité socio-écologique des situations d'irrigation identifiées au cours de l'étude documentaire (voir la figure à côté de ce texte) ont été sélectionnés et des entretiens approfondis ont été menés avec des représentants des ministères sectoriels au niveau infranational (n=6), des autorités locales au niveau des communes et des villages (n=5), des représentants des FWUC (*Farmer Water User Community groups*) et des chercheurs locaux (n=6). Des discussions de groupe avec des agriculteurs directement impliqués dans l'irrigation (n=8) ont complété le travail de terrain. Le travail de terrain a été interrompu en raison de la Covid-19 et s'est déroulé d'août 2021 à février 2022. Au total, 94 personnes ont été consultées.

## 4. RÉSULTATS

### 4.1 Perspective historique relative à l'irrigation et à la production de riz : l'État omniprésent

De l'époque précoloniale à nos jours, le développement de l'irrigation pour soutenir la production de riz a été au cœur des politiques agricoles et économiques du Myanmar et du Cambodge. Les efforts déployés par les gouvernements des deux pays pour contrôler l'eau agricole ont façonné les relations entre l'État et sa paysannerie d'une manière qui a fait partie intégrante des processus de formation de l'État.

Le Cambodge et le Myanmar sont des pays d'Asie du Sud-Est où un groupe ethnique dominant (les *Bamar* au Myanmar et les *Khmers* au Cambodge) a historiquement contrôlé les plaines favorables à la culture du riz inondé [3]. À l'époque précoloniale, la population était organisée en « États agraires » composés d'entités politiques relativement instables placées sous l'autorité du roi [3]. L'équilibre des pouvoirs reposait sur la capacité de l'administration de la Couronne à prélever un impôt sur la production de riz et à mobiliser la main-d'œuvre pour la guerre et les travaux publics d'une part, et sur la protection des droits fonciers des paysans d'autre part [4], [5]. Le développement de la production rizicole était donc central pour l'exercice du pouvoir. Au Myanmar, les techniques d'irrigation sont apparues très tôt (vers 200 av. J.-C. à 900 ap. J.-C.), et les États agraires ont intensifié leur pouvoir là où la maîtrise de l'eau permettait une production de riz excédentaire [4]. Dans le Cambodge précolonial, les systèmes d'irrigation performants étaient rares et se trouvaient en partie dans la plaine inondable du delta du Mékong. Il est aujourd'hui généralement admis que les impressionnantes structures de réservoirs autour d'Angkor ne jouaient aucun rôle dans l'irrigation mais étaient conçues pour l'approvisionnement en eau domestique et pour démontrer l'assise religieuse du pouvoir [6].

Dans le secteur agricole, le projet colonial de modernisation déployé au Myanmar et au Cambodge visait à stimuler la production de riz pour l'exportation et à prélever une taxe sur la production de riz pour soutenir l'administration coloniale. Des investissements considérables dans le développement de l'irrigation ont été réalisés pour soutenir cet effort, principalement dans la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle. Au Myanmar, l'administration britannique a construit de grandes digues pour contrôler les inondations dans les plaines de Birmanie (comme on l'appelait alors) et pour réhabiliter et agrandir les systèmes d'irrigation existants dans la zone sèche afin d'étendre la zone de culture [4]. De même, le protectorat français au Cambodge entreprit d'importants projets de construction de systèmes d'irrigation à grande échelle, de polders dans les zones côtières et de canaux de drainage et d'envasement en terre – connus localement sous le nom de *preks* – le long du Mékong [6]. Ces efforts se sont accompagnés de la création d'un système cadastral visant à sécuriser les droits fonciers dans les zones à fort potentiel de développement agricole. Mais l'attribution de titres fonciers, associée à des hypothèques foncières pour l'obtention de crédits, a entraîné une concentration des terres entre les mains des prêteurs. Ces processus ont été documentés au Cambodge [7] mais ils étaient particulièrement répandus dans les plaines de Birmanie où les agriculteurs étaient encouragés par les gouvernements à accéder au crédit pour stimuler l'expansion des terres agricoles et la production de riz pour l'exportation [4].

Lorsque le Myanmar et le Cambodge sont devenus indépendants (en 1948 et 1953, respectivement), les deux pays se sont engagés dans une réforme agraire socialiste, et les gouvernements ont maintenu un contrôle important sur la production de riz comme pierre angulaire de leurs politiques de développement. L'irrigation a également permis aux États socialistes de « développer » les hautes terres et de sédentariser les groupes ethniques minoritaires vivant à leur périphérie [8]. Au Myanmar, le gouvernement a placé l'exportation du riz sous le monopole de l'État et a établi un système de vente obligatoire du paddy aux entreprises d'État à des prix inférieurs à ceux du marché international [4]. L'expérience cambodgienne a été autrement traumatisante. Après deux décennies d'efforts minimes dans le développement de l'irrigation, le régime des Khmers rouges est arrivé au pouvoir avec l'ambition démesurée d'augmenter la production et l'exportation de riz, au prix d'efforts incommensurables dans la construction d'infrastructures d'irrigation par le travail forcé [9]. Leur projet révolutionnaire s'est rapidement transformé en un cauchemar totalitaire qui a fait de la population des quasi-esclaves agricoles [10]. A la fin des années 80, les politiques de développement agricole (riz et eau), mises en place par les deux gouvernements, ont renforcé une disjonction entre l'État et la paysannerie, qui a confirmé la subordination du bien-être des petits paysans à l'impératif des politiques nationales de développement.

Lorsque les deux pays ont pris un tournant néolibéral au début des années 90, ils ont opté pour des réformes de type révolution verte afin de réduire la pauvreté, d'assurer la sécurité alimentaire et de générer des excédents d'exportation. Des incitations politiques ont été données pour augmenter la production de riz – l'introduction de variétés de riz à haut rendement, l'amélioration de la fourniture de produits agrochimiques aux agriculteurs, un soutien accru à

l'agro-business et le développement (réhabilitation et extension) des infrastructures d'irrigation. À bien des égards, la logique et les résultats de ces politiques font écho aux expériences du passé. En 1992, le gouvernement du Myanmar a lancé le *programme de paddy d'été* destiné à stimuler et à contrôler la production et la commercialisation du riz. D'importants investissements dans l'irrigation et la lutte contre les inondations ont été réalisés et ont entraîné une augmentation significative des surfaces cultivées et de la production [4]. Le succès précoce du programme a servi à établir politiquement la légitimité du nouveau pouvoir militaire qui a gouverné de 1988 à 2011. Mais le contrôle de l'État sur les réformes était profond. La production de riz de saison sèche était obligatoire dans les zones délimitées à cet effet par l'État, ce qui impliquait des interventions musclées dans la répartition de l'eau [4]. Le riz de saison sèche était relativement plus rentable pour les agriculteurs plus aisés, capables de faire les investissements initiaux nécessaires dans des variétés à haut rendement et les produits agrochimiques qui les accompagnent. Lorsque les agriculteurs n'étaient pas en mesure de répondre aux exigences du gouvernement en matière de production de saison sèche, leurs terres étaient redistribuées à d'autres agriculteurs dans le cadre d'un processus qui favorisait largement les agriculteurs possédant de grandes propriétés foncières [4]. En fin de compte, le *programme de riz d'été* a renforcé les inégalités foncières au Myanmar, un pays qui se caractérise par le plus fort taux de paysans sans terres en Asie du Sud-Est (60 % dans le delta de l'Irrawaddy et 40 % dans la zone sèche) [11]. Le Cambodge est un retardataire dans la révolution verte, la promotion de la double culture et l'utilisation généralisée de variétés de semences à haut rendement et de produits agrochimiques remontant à la fin des années 1980. Mais cette démarche est désormais pleinement adoptée. La politique rizicole de 2010 [12] – visant à stimuler la production et l'exportation – a fonctionné en tandem avec les efforts du gouvernement, via le ministère des Ressources en eau et de la Météorologie, pour réhabiliter les infrastructures d'irrigation héritées du régime des Khmers rouges. Le développement des infrastructures d'irrigation est devenu un outil majeur de contrôle politique et d'expansion de l'autorité, employé par le parti au pouvoir, qui contrôle l'administration de l'État dans tout le pays. Cet autoritarisme sert notamment les intérêts de la Chine qui est devenue le principal investisseur dans le secteur de l'eau au Cambodge [13].

## 4.2 Le régime foncier des terres irriguées. De quelles institutions parle-t-on ?

À proprement parler, il n'existe pas de régime différencié régissant le foncier irrigué au Myanmar ou au Cambodge. Mais étant donné la convergence géographique et historique des agendas de l'irrigation et de la production de riz, les problèmes de tenure des terres irriguées sont principalement associés à la dynamique des terres inondées rizicoles. Ce parallèle est souligné par le fait que le développement de l'irrigation dans les deux pays s'articule principalement autour de la réhabilitation des systèmes existants, mais mal entretenus. Au Cambodge comme au Myanmar, les efforts de réhabilitation peuvent inciter à l'extension des périmètres irrigués, mais la création *ex-nihilo* de nouveaux systèmes est rare. Le régime foncier des terres irriguées est donc lié aux relations sociales préexistantes entretenues autour de la gestion des terres inondées par le riz.

Au lieu d'une loi unique, et comme dans la plupart des pays du monde, le corpus institutionnel relatif au régime foncier en matière d'irrigation est un méli-mélo de lois et de politiques liées aux secteurs de la terre, de l'eau, de la pêche, de l'agriculture, de l'environnement et de l'économie. Comme chaque élément de la législation est généralement intégré dans des ministères et des administrations spécifiques, les questions de coordination visant à combler les lacunes et les chevauchements institutionnels sont des préoccupations communes.

La discussion s'est organisée autour de cinq thèmes interdépendants relatifs au foncier irrigué qui relient des cadres juridiques, des acteurs et des pratiques spécifiques (voir Tableau 1). Les deux premiers thèmes – sécurité foncière et expropriation foncière – concernent les principes généraux mobilisés pour reconnaître, formaliser ou compenser la perte de droits foncières dans le contexte de l'irrigation. Ils servent de toile de fond aux autres thèmes, qui sont plus spécifiques mais aussi intersectoriels : compromis environnemental, concentration foncière basée sur le marché, et zones humides multifonctionnelles.

**Sécurité du régime foncier.** Au Myanmar et au Cambodge, la plupart des terres irriguées entrent dans les catégories éligibles à l'octroi de titres de propriété selon les législations foncières nationales : les terres classées comme terres agricoles au Myanmar et les terres cultivées avant 2001 au Cambodge. Dans l'ensemble, la population des zones de plaine appartient au groupe ethnique dominant (*Bamar* ou *Khmer*), dont le régime foncier est depuis longtemps sécurisé et contrôlé par l'appareil gouvernemental central. L'attribution de titres foncières est un processus de formalisation qui s'appuie sur la reconnaissance locale des droits foncières par les autorités locales, existant de longue date et relativement peu contestée. Ainsi, la sécurité foncière des terres irriguées ne constitue généralement pas une préoccupation majeure dans les deux pays. Les zones de basses terres sont également moins menacées par les accaparements de terres que les régions de hautes terres. Dans les deux pays, cependant, les accaparements de terres par des magnats, des entrepreneurs, des militaires et/ou des fermes d'État ne sont pas rares.

Au Cambodge, des problèmes peuvent survenir lorsque l'irrigation incite à l'expansion territoriale des terres agricole dans des zones considérées comme des terres d'État, ce qui est notamment le cas dans les zones humides autour du lac Tonle Sap et dans le delta du Mékong. L'administration cadastrale adopte généralement une position ferme en suivant la règle de 2001 (c'est-à-dire en ne délivrant pas de titres pour les terres défrichées après 2001), mais les autorités locales sont plus pragmatiques et délivrent un certificat foncier (une condition préalable à la délivrance de titres) de manière plus souple. À moins que l'extension des terres agricoles motivée par l'irrigation ne dépasse une délimitation claire des terres de l'État (comme la limite d'une zone protégée), des compromis locaux sont souvent faits pour trouver une solution, en particulier lorsque l'inéligibilité au titre de propriété concerne des terres réellement cultivées. Dans ces zones grises, le titement des droits foncières est généralement un résultat contingent des négociations des acteurs locaux. Cela soulève souvent des problèmes d'équité car l'arbitrage est ancré dans des réseaux de patronage sur lesquels les petits exploitants



ont peu d'influence. À l'inverse, les agriculteurs du Myanmar dont les terres deviennent éligibles à l'irrigation peuvent délibérément éviter d'établir un Certificat d'Usage des Terres délivré depuis 2012 (également connu sous le nom de « formulaire 7 ») afin d'échapper à l'obligation – qui est restée en vigueur jusqu'en 2020 – de cultiver du paddy là où l'irrigation est (même théoriquement plutôt que pratiquement) disponible.

Dans les deux pays, l'administration cadastrale ne mobilise pas d'efforts ou de procédures spécifiques pour titrer les terres avant les réhabilitations de périmètres irrigués. Les banques de développement et les organisations donatrices jouent toutefois un rôle plus proactif en établissant une liste des propriétaires fonciers, en vérifiant la couverture des terres titrées et en plaidant auprès des autorités pour qu'elles régularisent le régime foncier dans leur zone d'intervention. Cependant, ces mesures ne prennent généralement pas en compte les transactions foncières qui sont très répandues et qui, pour le Cambodge, peuvent aboutir à la délivrance de titres de propriété non reconnus officiellement par l'administration cadastrale.

L'expropriation des terres. Lorsqu'un projet d'irrigation entraîne une expropriation (pour la construction de routes ou l'extension de canaux), la question d'une indemnisation juste et équitable est centrale. Le cadre juridique mobilisé pour l'expropriation est lié au droit international. En vertu du traité international des droits de l'homme, la relocalisation forcée et involontaire est considérée comme une régression délibérée de la jouissance des droits de l'homme (*Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété*, article 17 de la Déclaration des droits de l'homme (Nations unies, 1948).

Dans les deux pays, le processus d'expropriation est régi par des lois et institutions similaires et se heurte aux mêmes limites. Les lois qui définissent le processus d'indemnisation lorsque l'État récupère des terres pour un « usage public » sont la loi de 2019 sur l'acquisition de terres, la réinstallation et la réhabilitation au Myanmar et la loi de 2010 sur l'expropriation au Cambodge. Toutes deux sont mises en œuvre et supervisées par un comité interministériel ad hoc.

Les deux lois présentent des lacunes en ce qui concerne la définition et l'indemnisation des personnes affectées. Les propriétaires fonciers doivent avoir des « preuves solides » de leur propriété (Myanmar) ou être le « propriétaire légitime » de la terre (Cambodge), ce qui fait l'objet d'interprétations très variables et entraîne une exclusion pure et simple. En outre, la législation régissant l'expropriation réduit au silence des ressources et des activités essentielles telles que le pâturage, les améliorations apportées aux terres, les ressources communes (lieux de pêche) ou les infrastructures sociales.

En l'absence de méthodologies standards et de directives de mise en œuvre claires, les donateurs utilisent généralement leur propre processus – la déclaration de politique de sauvegarde (Banque asiatique de développement) et la politique opérationnelle (Banque mondiale) – et il n'y a pas encore d'harmonisation claire avec la législation nationale. Le gouvernement refuse de

prêter de l'argent pour accompagner l'expropriation, de sorte que la mobilisation des budgets d'indemnisation incombe aux organisations donatrices.

Compromis environnementaux. Une étude d'impact environnemental (EIE) est requise pour les systèmes d'irrigation de plus de 5 000 ha conformément à la législation nationale des deux pays (procédure d'études d'impacts environnementaux de 2015 au Myanmar et sous-décret de 1999 sur les études d'impacts environnementaux au Cambodge). Les deux procédures sont supervisées par une administration qui appartient à un ministère spécifique : le ministère des Ressources naturelles et de la Conservation de l'environnement (MONREC) au Myanmar et le ministère de l'Environnement (MoE) au Cambodge. Le problème de la mise en œuvre de ces procédures légales est triple. Premièrement, les ressources limitées allouées au personnel de la fonction publique chargé de cette tâche. Deuxièmement, comme pour tout mécanisme intersectoriel intégré à un ministère spécifique, la mise en œuvre d'EIE pour les projets d'irrigation pose un problème de coordination avec les autres promoteurs de projets et les ministères responsables des infrastructures, du développement industriel ou agricole. Troisièmement, le personnel chargé des EIE est payé par l'entreprise qui soumet les projets : la porte est grande ouverte aux résultats biaisés et aux conflits d'intérêts. En conséquence, les donateurs ont développé et utilisent leur propre cadre d'évaluation environnementale et contournent la législation nationale.

**Marché foncier et concentration.** Les Constitutions du Myanmar et du Cambodge embrassent une économie de marché, dans laquelle la propriété et la protection des droits de propriété foncière privés sont reconnues. Avec l'héritage, les marchés fonciers sont désormais des institutions essentielles qui facilitent les transferts de terres entre agriculteurs (loi sur les terres agricoles de 2012 au Myanmar et loi foncière de 2001 au Cambodge). Cependant, étant donné que l'irrigation entraîne une augmentation de la valeur des terres, un tel marché foncier libre conduit à la concentration des terres agricoles entre les mains d'agriculteurs aisés au détriment de ceux qui sont plus vulnérables. Dans la législation foncière des deux pays, il n'existe aucune restriction à l'accumulation des terres. De même, l'administration cadastrale des deux pays ne contrôle pas les transactions foncières avant et après l'attribution des titres de propriété, pas plus que les bailleurs de fonds.

**Irrigation dans les zones humides multifonctionnelles : les fronts pionniers cachés ?** Il n'existe actuellement aucune approche intégrée de la gestion des zones humides, ni au Myanmar ni au Cambodge. C'est un problème car l'irrigation peut favoriser l'expansion de l'agriculture dans ces zones. Les revendications relatives à la terre, à l'eau et aux ressources connexes sont étayées par divers textes juridiques et politiques mis en œuvre par différents ministères et sont naturellement sujettes à des chevauchements et des contradictions. Au Myanmar, l'eau destinée à l'agriculture est gérée par la loi sur l'irrigation de 2017, tandis que les ressources halieutiques sont gérées par la loi sur la pêche en eau douce (2011) et l'aquaculture par la loi relative à l'aquaculture (1998). L'eau étant principalement considérée comme une ressource pour la riziculture, dans les zones humides multifonctionnelles les intérêts de l'agriculture sont prioritaires sur

ceux de la pêche. Au Cambodge, l'eau destinée à l'agriculture est gérée en vertu de la loi de 2007 sur les ressources en eau, qui relève du ministère des Ressources en Eau et de la Météorologie, tandis que les ressources halieutiques sont gérées en vertu de la loi de 2006 sur la pêche, qui relève de l'administration de la pêche du ministère de l'Agriculture, de la Forêts et des Pêches. Les utilisations multiples, et souvent concurrentes, des terres inondées sont illustrées par les conflits entre les riziculteurs, qui veulent que leurs champs soient drainés à la fin de la saison des pluies, et les pêcheurs qui veulent retenir l'eau dans la plaine inondable aussi longtemps que possible pour augmenter la production et jusqu'au moment où les prix du poisson augmentent. Les décisions relatives à la régulation de l'eau – notamment en ce qui concerne la gestion des vannes pour évacuer l'eau des champs – sont souvent prises sans consulter le large éventail de parties prenantes, ce qui entraîne des conflits entre elles.

### 4.3 Questions clés relatives au régime foncier des terres irriguées

#### Reconnaissance et formalisation des droits fonciers dans les zones irriguées

Le régime foncier dans les deux pays diffère légèrement, puisque le Cambodge reconnaît la pleine propriété des agriculteurs dont les terres ont été titrées, tandis que l'État du Myanmar

reste le propriétaire ultime de toutes les terres, ne concédant aux agriculteurs que des droits d'utilisation des terres. Dans la pratique, les agriculteurs des deux pays sont autorisés à transférer leurs terres (par héritage, vente, location ou hypothèque) et à les utiliser comme garantie pour contracter des prêts.

L'éligibilité au titre de propriété, cependant, repose sur des principes radicalement différents entre les deux pays. Au Cambodge, la loi foncière n'autorise la propriété que si l'occupation des terres a commencé avant la date d'entrée en vigueur de la loi en 2001 (articles 30 et 31). Cela signifie que les terres qui n'ont pas été cultivées en 2001 sont considérées, *de facto*, comme des terres domaniales et, à ce titre, ne sont pas éligibles à un titre de propriété. La plupart des terres situées dans des systèmes irrigués ont toutefois été cultivées avant 2001. Au Myanmar, la loi sur les terres agricoles de 2012 accorde des certificats d'utilisation des terres (LUC) aux agriculteurs qui cultivent dans des unités cadastrales définies. Les terres situées en dehors de ces unités peuvent potentiellement être reconnues et titrées comme terres agricoles, bien que le processus soit complexe et hors de portée de la plupart des petits exploitants. Mise en œuvre entre 2012 et 2014, la distribution des LUC a ciblé en priorité les agriculteurs des plaines et notamment ceux cultivant des terres relevant de la catégorie « R » – pour « riz » –, c'est-à-dire des terres ayant de facto accès à l'irrigation. Par conséquent,

Tableau 1. Principales institutions et défis de la gouvernance du régime foncier des terres irriguées au Myanmar et au Cambodge

	Myanmar	Cambodge
<b>Sécurité foncière</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La loi sur les terres agricoles de 2012 (modifiée en 2020) ouvre la voie à la délivrance de certificats d'utilisation des terres agricoles (également connus sous le nom de "formulaire 7").</li> <li>La plupart des terres irriguées sont situées sur des terres classées comme terres agricoles, de sorte que le régime foncier des terres irriguées est relativement sûr.</li> <li>Il n'y a pas d'efforts spécifiques de la part de l'administration cadastrale pour sécuriser la propriété foncière avant que les efforts de réhabilitation de périmètres irrigués ne commencent.</li> <li>Les bailleurs jouent un rôle plus proactif que le gouvernement dans l'évaluation et la garantie de la sécurité foncière.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La loi foncière de 2001 encadre les efforts de formalisation des droits fonciers sur la base de la règle de 2001 (c'est-à-dire que les terres cultivées avant 2001 sont éligibles pour l'obtention d'un titre de propriété).</li> <li>La plupart des terres irriguées répondent à ce critère, de sorte que le régime foncier des terres irriguées est relativement sécurisé. L'expansion de l'agriculture irriguée sur les terres publiques (notamment les zones humides) est sujette à des compromis et la sécurité foncière est généralement un résultat contingent des négociations entre acteurs locaux.</li> <li>Il n'y a pas d'efforts spécifiques de la part de l'administration cadastrale pour sécuriser la propriété foncière avant que les efforts de réhabilitation de périmètres irrigués ne commencent.</li> <li>Les bailleurs jouent un rôle plus proactif que le gouvernement dans l'évaluation et la garantie de la sécurité foncière, mais des problèmes de coordination avec l'administration cadastrale ont été signalés.</li> </ul>
<b>Expropriation de terres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi sur l'acquisition, la réinstallation et la réhabilitation des terres de 2019</li> <li>Mise en œuvre par un comité interministériel</li> <li>Absence de méthodologie standard et de procédures claires entraînant des défauts et des exclusions.</li> <li>Les bailleurs ont développé et utilisent leurs propres directives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi de 2010 sur l'expropriation</li> <li>Mise en œuvre par un comité interministériel</li> <li>L'absence d'une méthodologie standard et de procédures claires entraîne des failles et des exclusions.</li> <li>Les bailleurs ont développé et utilisent leurs propres directives</li> </ul>
<b>Compromis environnemental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi de 2012 sur la conservation de l'environnement et procédure des études d'impacts environnementaux (EIE) de 2015.</li> <li>Mis en œuvre par le ministère des Ressources naturelles et de la Conservation de l'environnement (MONREC)</li> <li>EIE requise pour les projets d'irrigation (&gt; 5.000 ha)</li> <li>Ressources et capacités institutionnelles limitées du secteur public pour mettre en œuvre les EIE</li> <li>Les bailleurs utilisent leur propre cadre d'évaluation et de protection de l'environnement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sous-décret de 1999 sur les études d'impacts environnementaux (EIE)</li> <li>Mis en œuvre par le ministère de l'environnement (MoE)</li> <li>EIE requise pour les projets d'irrigation (&gt; 5.000 ha)</li> <li>Ressources et capacités institutionnelles limitées du secteur public pour mettre en œuvre l'EIE</li> <li>Les bailleurs utilisent leur propre cadre de sauvegarde et d'évaluation environnementale.</li> </ul>
<b>Marché foncier et concentration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi sur les terres agricoles de 2012</li> <li>Aucun suivi des transactions sur le marché foncier par l'administration cadastrale et les promoteurs de projets d'irrigation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sous-décret de 1999 sur les études d'impacts environnementaux (EIE)</li> <li>Mis en œuvre par le ministère de l'environnement (MoE)</li> <li>EIE requise pour les projets d'irrigation (&gt; 5.000 ha)</li> <li>Ressources et capacités institutionnelles limitées du secteur public pour mettre en œuvre l'EIE</li> <li>Les bailleurs utilisent leur propre cadre de sauvegarde et d'évaluation environnementale.</li> </ul>
<b>Gestion multifonctionnelle des zones humides</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi sur l'irrigation (2017) - Loi sur la pêche en eau douce (2011) - Loi sur l'aquaculture (1998).</li> <li>Pas d'approche intégrée des ressources en eau pour gérer le chevauchement des revendications sur les terres, l'eau et les ressources halieutiques, ainsi que les conflits qui en découlent.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi foncière de 2001</li> <li>Aucun suivi des transactions sur le marché foncier par l'administration cadastrale et les promoteurs de projets d'irrigation</li> </ul>

la grande majorité des agriculteurs qui cultivent dans le cadre de programmes d'irrigation dans les deux pays ont reçu – ou sont en droit de recevoir – des titres sur leurs terres. Au Cambodge, même si les terres ne sont pas encore titrées, elles sont légalement possédées, et les agriculteurs disposent généralement d'un certificat foncier (appelé localement «*soft title*») délivré par les autorités locales.

Plusieurs problèmes et risques ont toutefois été identifiés en ce qui concerne la sécurité foncière. Au Cambodge (par exemple, les systèmes d'irrigation d'Ou Sanda, de Trapeang Chrey et de Prasac), le développement de l'irrigation incite à l'expansion de l'agriculture sur des terres publiques (souvent des zones humides), officiellement non éligibles à la délivrance de titres fonciers. Au niveau local, il est courant que les autorités villageoises ou communales délivrent des certificats fonciers (titres de propriété non contraignants) sur des terres publiques, en contradiction avec les dispositions de la loi foncière de 2001. Cela crée des tensions avec l'administration cadastrale (par exemple, Ou Sanda) et lorsque l'établissement systématique des titres fonciers se poursuit, tous les agriculteurs ne sont pas égaux devant le cadre juridique. Les petits exploitants risquent davantage de se retrouver sans titre de propriété et d'être dépossédés de leurs terres, tandis que les agriculteurs aisés ou les investisseurs fonciers (par exemple, à Trapeang Chrey) ayant des 'entrées' dans les institutions concernées pourraient être en mesure d'obtenir un titre de propriété pour leurs terres, même si elles appartiennent au domaine de l'État. La corruption et la recherche de profits sont des pratiques courantes et entraînent l'exclusion des petits exploitants agricoles qui sont également exclus de l'attribution des titres de propriété et doivent faire face à la diminution des services environnementaux lorsque les titres sont attribués à d'autres [14]. Au Myanmar et au Cambodge, le principal problème concernant la sécurité foncière institutionnelle des agriculteurs dans les périmètres irrigués réhabilités ou étendus concerne l'exactitude et la mise à jour de leur LUC ou de leur certificat de possession. En effet, dans le cadre des programmes de remembrement des terres ou de la création/élargissement des canaux, la taille ou l'emplacement de certaines propriétés foncières peuvent changer sans une mise à jour appropriée du titre. Cela peut entraîner des conflits entre les utilisateurs sur les limites des terres et au Myanmar avoir un impact sur la capacité des agriculteurs à emprunter auprès de la plus grande institution de crédit, la *Myanmar Agricultural Development Bank* (MADB), qui est déterminée par la taille de la zone cultivée.

Enfin, dans les deux pays, seul l'État est habilité à exproprier des terres pour des projets « d'intérêt public », une « définition » qui englobe la création ou l'extension de systèmes d'irrigation. De même, la disposition prévoyant une compensation « au taux du marché » figure dans les cadres juridiques des deux pays. Bien que le Myanmar et le Cambodge soient réputés pour leur capacité à acquérir illégalement des terres là où ils le souhaitent [14] [15], selon les deux études, l'expropriation des agriculteurs de leurs terres agricoles par le développement de systèmes d'irrigation ne s'est pas produite à grande échelle. Néanmoins, il a pu y avoir des expropriations indirectes, par exemple, par la mise en place de fermes d'État parallèlement au développement d'infrastructures d'irrigation, comme dans le cas du périmètre d'irrigation de Natmauk au Myanmar. Au

Cambodge, si les agriculteurs disposant de preuves valables de propriété privée ont été indemnisés lorsque des terres ont été acquises par l'État (par exemple, pour le creusement ou l'agrandissement de canaux), des problèmes se posent lorsque l'expropriation concerne des ressources communes, qui ne sont pas prises en compte dans les régimes d'indemnisation. De plus, un certain nombre de plans d'eau (lacs, rivières, canaux, etc.) sont considérés comme des terres d'État, ce qui rend toute occupation inéligible à l'indemnisation, entraînant ainsi l'exclusion de certains agriculteurs – souvent pauvres (par exemple à Kanghot).

Partant de ces observations, nous verrons dans le point suivant que les questions d'insécurité foncière se situent en réalité au-delà de la reconnaissance institutionnelle des droits d'utilisation des terres.

### Dynamique agraire, dette paysanne et différenciation sociale

Comme le souligne l'aperçu historique, l'irrigation s'est développée au Cambodge et au Myanmar en étroite relation avec la culture du riz. La dynamique de la tenure irriguée doit donc être considérée comme faisant partie de la transformation agraire plus large observée dans les deux pays, en particulier depuis l'intensification agricole encouragée par les gouvernements depuis le début des années 1990.

Parallèlement à l'intensification de l'agriculture, l'irrigation contribue à façonner ce que Hall, Hirsch et Li [16] définissent comme des « pouvoirs d'exclusion » (à savoir la réglementation, la force, le marché et la légitimation). Au niveau du paysage, le développement de l'irrigation induit de nouvelles configurations socio-spatiales en créant une hiérarchie de zones qui peuvent être évaluées en fonction de leur accès à l'eau (c'est-à-dire entièrement, partiellement ou non irriguées). À son tour, la disponibilité relative de l'eau dans ces zones détermine leur potentiel d'intensification agricole. Cette réorganisation socio-spatiale comporte différentes dimensions qui interagissent avec les transformations sociales, culturelles et économiques à l'œuvre dans ces pays.

Premièrement, les institutions conçues pour gérer et contrôler l'eau jouent un rôle important : au Cambodge comme au Myanmar, les relations sociales sont fortement organisées et structurées selon des lignes hiérarchiques, et le recours à l'intimidation politique ou à la violence pour forcer une décision est une pratique courante [13], [17]. Dans le secteur de l'eau, cela a une incidence sur les décisions quotidiennes que les communautés d'agriculteurs utilisateurs d'eau (FWUC au Cambodge ; WUA (Water User Associations) au Myanmar) peuvent effectivement prendre, et sur le contrôle que ces groupes exercent sur les ressources [18], [19]. Elle est également importante pour la délimitation des zones d'exclusion pour l'utilisation des ressources [20]. L'exercice du pouvoir et l'utilisation de la force par des personnes influentes et bien connectées engagées dans le secteur agricole sont source d'exclusion et conduisent à des conflits [21], [22].

Deuxièmement, le potentiel d'intensification de l'agriculture – notamment par l'irrigation – transforme la valeur des terres. Compte-tenu de la marchandisation croissante de la terre et d'autres aspects de la production dans les sociétés rurales

birmanes et cambodgiennes, l'accès à la terre et aux actifs dépend de plus en plus du capital économique des agriculteurs, et le recours au crédit à des fins productives et non productives s'est généralisé. L'accès au crédit et l'endettement sont une caractéristique structurelle de la société agraire birmane depuis la fin de la période coloniale [11], [23]. L'intensification basée sur l'irrigation, notamment par l'introduction du riz de saison sèche, a renforcé la différenciation socio-économique entre les grands propriétaires capables d'investir et d'absorber le stress financier, et les petits exploitants incapables d'investir dans la culture du riz de saison sèche sur l'ensemble de leurs terres, ce qui a conduit à la vente forcée de terres [11], [24]. La différenciation de l'accès à la terre entre les ménages agricoles cambodgiens dépendait principalement de la disponibilité de la main-d'œuvre familiale jusqu'en 2010. Avec l'introduction tardive des politiques d'intensification agricole, y compris le développement de l'irrigation, l'utilisation du crédit par les agriculteurs cambodgiens à des fins productives et non productives s'est généralisée. En cas de mauvaises récoltes consécutives (dues à des aléas climatiques ou à des nuisibles, et à des stress économiques occasionnels – dépenses de santé, funérailles, etc.), de nombreux petits exploitants ont dû vendre une partie ou la totalité de leurs terres agricoles pour faire face aux crises financières. L'introduction de l'irrigation a renforcé ce mécanisme car la double culture systématique implique un endettement plus important (pour financer des coûts agrochimiques plus élevés) et plus de risques pour les agriculteurs dans un contexte où le marché fluctue d'une année sur l'autre. Les agriculteurs ne tirent pas suffisamment de revenus des ventes sur le marché, et l'irrigation ne permet pas de se prémunir totalement contre les fluctuations de l'approvisionnement en eau en raison des défauts de conception des infrastructures et du manque d'entretien soutenu. Ce mécanisme d'accumulation/perte de terres est à l'œuvre dans les villages mais aussi bien au-delà. Un type de transfert de terres qui s'est répandu dans la zone de commandement de Kanghot, par exemple, concerne des transactions entre des propriétaires terriens extérieurs basés dans la ville de Battambang qui achètent les terres des agriculteurs endettés qui en deviennent les locataires [25].

Enfin, la construction de nouvelles infrastructures au Myanmar et au Cambodge et la disponibilité d'eau d'irrigation encouragent l'expansion territoriale de terres agricoles et la demande de droits fonciers individuels, exclusifs et privés. L'extension des terres agricoles à petite échelle sur les terres de l'État crée des catégories foncières floues, génère des insécurités foncières et remet en question les modalités préexistantes d'accès et d'utilisation des ressources. Le pluralisme institutionnel devient la norme, donne lieu à des régimes hybrides d'utilisation et d'occupation des terres et aboutit souvent à la privatisation totale de ressources auparavant détenues en commun [26].

L'extension de l'irrigation dans les paysages agricoles du Myanmar et du Cambodge a introduit de nouvelles formes d'exclusion et a catalysé les formes existantes. Les pouvoirs de la force, du marché, de la réglementation et de la légitimation sont à l'œuvre, souvent en conjonction les uns avec les autres, pour former des configurations socio-spatiales qui façonnent l'accès à l'eau et la capacité à s'engager dans l'intensification agricole.

Il convient de souligner que les forces sous-jacentes qui génèrent ces résultats sont en jeu, que l'agriculture soit irriguée ou pluviale. Plutôt que de les créer, l'irrigation peut renforcer ces processus d'exclusion si des mesures adéquates ne sont pas mises en place. Il convient d'accorder plus d'attention à la compréhension de la dynamique de la tenure agraire et des ressources lors de la conception et de la mise en œuvre des projets d'irrigation.

### L'irrigation et la multifonctionnalité des zones humides

Dans les zones humides, les fronts pionniers agricoles actuels et l'expansion de l'irrigation entraînent une série de problèmes liés à l'agriculture, à la pêche, à la conservation de l'environnement et à la coordination entre les secteurs publics régissant ces activités. Au Myanmar et au Cambodge, les inondations saisonnières font que les zones humides sont à la fois des sites d'activité rizicole et de pêche en eaux libres, en alternance rapprochée. Ces variations d'usages sont des terrains fertiles pour les conflits sur les revendications des ressources entre les différents utilisateurs. Elles peuvent être considérées comme des nouveaux fronts pionniers cachés de l'expansion de l'irrigation.

Le delta de l'Ayeyarwady – une région importante de l'irrigation au Myanmar – est un tel environnement hybride. En se basant sur une étude de cas dans l'île de Nyaungdone, Ivars et Venot [27] ont montré comment la dynamique des ressources dans le delta ne se résume pas à des revendications et des contre-revendications sur les ressources, mais est mobilisée, politiquement, par l'État. Sous l'administration britannique, le delta était considéré comme un front pionnier rizicole, et les pêcheries étaient gérées dans le cadre du système de l'*Inn* – des zones de pêche en eaux profondes louées par des enchères annuelles à des entrepreneurs privés, et souvent sous-louées à de plus petits opérateurs. L'*Inn* a contribué à générer des revenus pour le gouvernement colonial, mais la priorité politique est restée le riz au détriment de la pêche, considérée comme nuisible au drainage du delta – une condition préalable à l'extension de la culture du riz [26]. Après l'indépendance, les politiques visant à stimuler la production de riz ont servi à contenir les insurrections anti-gouvernementales, et lorsque l'armée a renforcé son emprise sur le pays, de grandes étendues de zones d'eau profonde ont été classées comme terres incultes (sous-utilisées) et attribuées à des entités privées pour l'agriculture, réduisant ainsi l'espace consacré aux pêcheries de l'*Inn*. Ces réformes ont réintroduit des processus d'exclusion à l'encontre des petits agriculteurs et des pêcheurs [27]. En 2011, la transition politique vers un gouvernement quasi-civil a marqué un autre changement dans l'utilisation et la gestion des ressources du Delta. La loi de 2012 sur la pêche en eau douce dans la région de l'Ayeyarwady a jeté les bases de la réaffectation des *Inn* aux petits pêcheurs et de la restitution des terres saisies dans le cadre de l'instruction sur les terres incultes à leurs propriétaires d'origine, bien que la mise en œuvre soit incomplète à ce jour. Cette fabrication sociopolitique de la plaine inondable n'est pas sans rappeler le Cambodge, bien que cette comparaison se limite à l'histoire récente. Entre 2000 et 2012, les efforts pour stimuler l'irrigation se sont déroulés parallèlement à la disparition progressive du système des lots de pêche, similaire à celui de l'*Inn*. Dans les zones libérées des lots de pêche, l'administration des pêches a établi des pêcheries communautaires. Mais le transfert des rôles et des responsabilités aux communautés locales était

incomplet et n'a pas permis à la gestion de la pêche communautaire de devenir une alternative crédible aux lots de pêche pour une gestion durable des ressources [28]. Outre les pêcheries communautaires, l'administration des pêches a également établi des zones de protection (par exemple, le zonage de la forêt inondée autour du Tonlé Sap) et des sanctuaires de poissons, dont certains ont été transférés au ministère de l'Environnement dans le cadre du système des zones protégées. Si tous ces efforts visent à la gestion durable des ressources naturelles des zones humides, ils sont mal coordonnés avec les investissements massifs et les acteurs impliqués dans le développement de l'irrigation. La conjonction du retrait des lots de pêche et du développement de l'irrigation a favorisé un processus d'expansion agricole dans les zones humides du pays, comme on l'a observé par exemple à Ou Sanda, dans la région de Prasac et à Trapeang Chrey/Chrouy Snao. Une fois en marche, ces dynamiques sont difficiles à contenir car elles ont reçu un soutien considérable du secteur public à différents niveaux et sont bien alignées avec les politiques de modernisation du gouvernement. Mais elles sont en contradiction avec les nouvelles règles de pêche et de protection environnementale approuvées par les pêcheries communautaires et les défenseurs de l'environnement. Le défrichage des forêts inondées et le drainage des eaux de décrue pour l'agriculture de saison sèche ont entraîné la destruction rapide des frayères à poissons et l'empiètement sur les zones délimitées pour la conservation de la nature. Cela a ajouté de la pression sur un système socio-écologique qui était déjà dans un état fragile. À ce titre, elle a accéléré l'effondrement des pêcheries d'eau douce. De même, la pression en faveur de l'irrigation a entraîné l'expansion des zones agricoles dans le domaine de l'État où les petits exploitants n'ont pas, ou peu, de sécurité foncière. Les récents efforts du gouvernement pour renforcer la protection de la forêt inondée de Tonlé Sap constituent un pas en avant vers une conservation plus efficace des ressources en zones humides. Ce processus ayant permis de récupérer les terres de milliers d'agriculteurs et de pêcheurs, des questions subsistent quant à la manière dont ces efforts sont coordonnés avec les parties prenantes impliquées dans les secteurs de l'agriculture, de l'irrigation et de la pêche.

## 5. RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS FONCIÈRES DANS LES INVESTISSEMENTS EN IRRIGATION

**Il est nécessaire de mieux prendre en compte la dynamique de l'utilisation et de la tenure des terres qui accompagne les investissements dans l'irrigation.** Les questions foncières liées à l'irrigation sont multisectorielles et vont bien au-delà des périmètres irrigués *stricto sensu*. Le développement de l'irrigation est lié à l'eau et à l'agriculture, mais il a également une incidence sur la pêche, la conservation de l'environnement, etc. En outre, l'irrigation remodèle la dynamique agricole à l'intérieur des périmètres irrigués mais influence également – directement ou indirectement – la gestion des terres autour de celles-ci. De même, les institutions chargées de l'irrigation dépassent largement les prérogatives d'un seul ministère sectoriel axé sur les travaux d'infrastructure pour impliquer d'autres secteurs publics, ainsi que des acteurs privés, des groupes communautaires et

des réseaux de parrainage. La multiplicité des utilisations et des utilisateurs des terres exige une coordination et une attention aux revendications et aux conflits qui se chevauchent. La planification de l'utilisation des terres qui replace l'irrigation dans son contexte agroécologique plus large peut être un outil utile. En général, la planification de l'utilisation des terres permet de situer le développement agricole par rapport aux ressources naturelles, aux établissements humains et aux infrastructures, ainsi qu'aux différents modes de gouvernance de ces autres utilisations des terres (concessions, aires protégées, gestion communautaire, etc.). Il s'agit d'un outil permettant de clarifier la diversité et la complexité des questions foncières, et d'identifier les compromis entre développement et conservation, les conflits potentiels et les synergies afin de tracer les futures options d'utilisation des terres. Un processus de planification de l'utilisation des terres pourrait être lancé pendant l'étude de faisabilité d'un nouvel investissement dans l'irrigation. Il nécessite l'implication de différents secteurs et autorités territoriales, et la participation de la population locale est cruciale pour s'assurer que le plan reflète leurs besoins réels et potentiels. Il est important d'institutionnaliser le plan d'utilisation des terres au niveau du terrain avec les autorités locales et d'autres initiatives communautaires.

**Assurer la multifonctionnalité.** Lorsque l'irrigation est développée dans des zones humides, il est essentiel de concevoir des mécanismes garantissant un accès, une utilisation et un contrôle multiples des ressources en terre et en eau. Cela nécessite une attention particulière à la manière dont les infrastructures sont conçues et gérées pour permettre un développement agricole respectueux de la pêche. Il s'agit notamment de développer des approches véritablement intégrées de la gestion des zones humides, qui font actuellement défaut au Myanmar et au Cambodge.

**S'attaquer à l'augmentation de la valeur des terres.** Les gouvernements du Myanmar et du Cambodge, ainsi que les bailleurs de fonds, conçoivent clairement l'irrigation comme un outil permettant d'augmenter la valeur de la terre – grâce à une production agricole accrue. Il semble toutefois que cette valeur soit considérée d'un point de vue purement technique (sa fertilité et son aptitude à l'agriculture). Il n'y a pas d'autre considération pour l'inclusion de la terre en tant qu'actif et objet de transactions qui peuvent avoir de sérieux impacts socio-économiques sur les petits exploitants en raison de la dynamique d'accumulation et de perte de terres associée au marché foncier et aux activités de crédit. Les différentes situations d'irrigation documentées dans cette étude montrent un modèle d'accumulation de terres vs. travail salarié, caractérisé par l'émergence d'une structure agraire inégale dans laquelle les terres sont concentrées non seulement dans les mains des agriculteurs aisés, mais aussi dans celles d'investisseurs extérieurs qui tirent profit des ventes de terres en difficulté par des agriculteurs endettés. Il n'existe actuellement aucun mécanisme permettant de suivre ces transactions foncières et de crédit. Nous recommandons la mise en place d'un système de suivi des transactions foncières, qui est également essentiel dans la perspective de l'identification des personnes tenues de payer les frais de service d'irrigation pour l'exploitation et l'entretien durables des systèmes d'irrigation. Nous recommandons également de mettre en place un service de soutien qui aide les groupes locaux à suivre et à accompagner l'utilisation du

microcrédit à des fins productives et non productives, ainsi qu'à fournir des services et des conseils appropriés pour éviter le surendettement et assurer le remboursement. Ce service d'appui serait intégré aux autres services d'assistance technique dont bénéficient les groupes locaux - par exemple, l'entretien des infrastructures, la gestion de l'eau et la formation agricole. Le service de soutien fonctionnerait également comme un système d'alerte précoce permettant d'avertir sur les risques de perte de terres et pouvant créer un mécanisme socio-économique qui limiterait la marginalisation des petits exploitants agricoles due à une modernisation agraire rapide et non réglementée.

## 6. MESSAGES CLÉS

- **L'irrigation a longtemps été associée à la production de riz en tant que projet de construction de l'État.**
- **Il n'existe pas de régime foncier spécifique pour la gouvernance des terres irriguées.**
- **Le régime foncier des terres irriguées n'est pas un sujet très débattu en raison de la clarté relative du régime foncier sur ces terres. En tant que tel, il fait l'objet de peu d'attention dans les projets d'investissement en irrigation.**
- **Les questions relatives au régime foncier des terres irriguées sont liées aux modèles de différenciation socio-économique des petits exploitants par rapport aux politiques libérales de développement (agricole), à l'extension de l'irrigation dans les zones humides multifonctionnelles et à l'inégalité des chances de sécurisation foncière.**

## LISTE DES RÉFÉRENCES

- [1] M. Boutry, Study on irrigated land tenure in Cambodia and Myanmar. Final report for Myanmar, Paris, 2021.
- [2] J.-C. Diepart and T. Thuon, Irrigated land tenure in Cambodia: What are the perspectives for smallholder farmers ? Final study report, Paris, 2022.
- [3] M. Mellac and C. Castellanet, *Convergence under pressure: Different routes to private ownership through land reforms in four Mekong countries (Myanmar, Cambodia, Laos, Vietnam)*. Paris: Technical Committee for Land Tenure and Development, AFD-MAEDI, 2015.
- [4] M. Boutry, Une terre irriguée est une terre à riz: impacts des politiques rizicoles sur la sécurité foncière des petits agriculteurs de Birmanie, de la colonisation à nos jours, Cahiers Agricultures, 2022.
- [5] J.-C. Diepart and T. Sem, The Cambodian peasantry and the formalisation of land rights: Historical overview and current issues. Paris, 92 p., 2018.
- [6] A. Deligne, Réseau spociotechniques et politiques de gestion des systèmes irrigués au Cambodge. Sociologie de la traduction et analyses des réseaux d'acteurs appliquées aux projets de développement, Université Catholique de Louvain, 2013.
- [7] S. Thion, *Watching Cambodia. Ten Paths to Entering the Cambodian Tangle*. Bangkok: White Lotus, 1993.
- [8] K. Woods, M. B. Dwyer, and J.-C. Diepart, Intersecting Legacies: Colonialism, War and Socialism and its Effects on Contemporary Land Governance, in *Turning Land into Capital. Development and Dispossession in the Mekong Region*, P. Hirsh, K. Woods, N. Scurrah, and M. B. Dwyer, Ed. Seattle: University of Washington Press, 2022.
- [9] M. A. Martin, La riziculture et la maîtrise de l'eau dans le Kampuchea démocratique, *Études Rurales*, vol. 83, pp. 7-44, 1981.
- [10] Tyner, James A., and Stian Rice. 2016. To Live and Let Die: Food, Famine, and Administrative Violence in Democratic Kampuchea, 1975-1979. *Political Geography* 52: 47–56.
- [11] M. Boutry et al., Land Tenure in Rural Lowland Myanmar: From historical perspectives to contemporary realities in the Dry zone and the Delta, Of Lives and Land Myanmar research series. GRET, Yangon, Myanmar, 303 p., 2017.
- [12] RGC, Policy Document on the Promotion of Paddy Rice Production and Export of Milled Rice, Phnom Penh, 2010.
- [13] D. J. H. Blake, Recalling Hydraulic Despotism: Hun Sen's Cambodia and the Return of Strict Authoritarianism, *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, vol. 12, no 1, pp. 69-89, 2021.
- [14] Diepart, J.-C. and Middleton, C. (2022). Land Commodification, State Formation and Agrarian Capitalism: The Political Economy of Land Governance in Cambodia. In Hirsh, Woods, Scurrah and Dwyer (eds). *Turning Land into Capital. Development and Dispossession in the Mekong Region*. Chapter 5. Seattle: University of Washington Press.
- [15] San Thein, Diepart, J.-C., Hlwan Moe, & Allaverdian, C. (2018). *Large-Scale Land Acquisitions for Agricultural Development in Myanmar: A Review of Past and Current Processes*. MRLG Thematic Study Series No. 9, p. 80. Vientiane: MRLG.
- [16] D. Hall, P. Hirsch, and T. M. Li, *Powers of Exclusion. Land dilemmas in Southeast Asia*. Honolulu: University of Hawaii Press, 2011.
- [17] A. M. Thawngmung, *Behind the teak curtain: authoritarianism, agricultural policies, and political legitimacy in rural Burma/Myanmar*. London; New York: Kegan Paul, 2004.
- [18] B. Ivars, and J.-P. Venot. 2018. Entre Politiques Publiques et Matérialité : Associations d'usagers et Infrastructures d'irrigation Au Cambodge. *Natures Sciences Sociétés.*, vol 26, no 4, pp. 383-394
- [19] A. M. Thawngmung, The Socio-Economic Impacts of Rice Policies Implementation in Rural Burma/Myanmar, *Journal of Social Issues in Southeast Asia*, vol. 18, no 2, pp. 299-321, 2003.
- [20] M. Käkönen and T. Thuon, Overlapping zones of exclusion: carbon markets, corporate hydropower enclaves and timber extraction in Cambodia, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 46, no 6, p. 1192-1218, 2019, doi: 10.1080/03066150.2018.1474875.
- [21] N. Sun, Battambang Tycoon, Provincial Official Charged for Embezzlement, Corruption, VOA Cambodia, Phnom Penh, 8 juillet 2020.
- [22] S. de Silva, R. Johnston, and S. Sellamuttu, *Agriculture, irrigation and poverty reduction in Cambodia: policy narratives and ground realities compared*. Penang, Malaysia: CGIAR Research Program on Aquatic Agricultural Systems. Penang, Malaysia. Working Paper: AAS-2014-13, 2014.
- [23] S. Turnell, *Fiery dragons: banks, moneylenders and microfinance in Burma*. Copenhagen: NIAS Press, 2008.
- [24] Myat Thein, The Economics of Farm Size and Land Policy in the Transition to a Market Economy, *Journal of Social Issues in Southeast Asia*, vol. 12, no 1, pp. 124-134, 1997.
- [25] J.-C. Diepart and T. Thuon. 2022. Exclusions in the Cambodian Irrigation Sector: Perspectives from Battambang Province. *Cahiers Agricultures*, vol. 31.
- [26] D. Thol and J. Sato, The cost of privatizing the commons: Overlapping property systems in Tonle Sap, Cambodia », *International Journal of the Commons*, vol. 9, no 1, pp. 261-280, 2015.
- [27] B. Ivars and J.-P. Venot, « Claiming and re-claiming the Ayeyarwady delta, time and again: The case of Nyaungdone Island, Myanmar », *Journal of Political Ecology*, vol. 27, no 1. pp. 517-538, 2020.
- [28] S. Chap, Sreyphhea, P. Touch, and J.-C. Diepart. 2016. *Fisheries Reforms and Right-Based Fisheries: Insights from Community Fisheries across Cambodia*. Phnom Penh: The Learning Institute.