

# La mise en œuvre de la réforme foncière au Laos

## Impacts sociaux et effets sur les conditions de vie en milieu rural

(with Summary in English)



Olivier Evrard

Janvier 2004



**ORGANISATION DES NATIONS UNIES  
POUR L' ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE**

**Programme d'Appui aux Moyens d'Existence (LSP)**

Un Programme interdépartemental pour l'amélioration de l'appui  
aux Moyens d'existence de la population rurale pauvre.

# **La mise en œuvre de la réforme foncière au Laos**

## **Impacts sociaux et effets sur les conditions de vie en milieu rural**

(with Summary in English)

**Olivier Evrard**

Janvier 2004

Photographie: O. Evrard

Ce rapport a été réalisé sous contrat avec l'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Les opinions exprimées sont celles de l'auteur seul, et ne représentent pas les vues de la FAO

*This paper was prepared for FAO's Land Tenure Service and Sub-programme 3.1 ("Access to natural resources") of the Livelihood Support Programme.*

## **The Livelihood Support Programme**

The Livelihood Support Programme (LSP) evolved from the belief that FAO could have a greater impact on reducing poverty and food insecurity, if its wealth of talent and experience were integrated into a more flexible and demand-responsive team approach.

The LSP, which is executed by FAO with funding provided by DfID, works through teams of FAO staff members who are attracted to specific themes being worked on in a sustainable livelihoods context. These cross-departmental and cross-disciplinary teams act to integrate sustainable livelihoods principles in FAO's work, at headquarters and in the field. These approaches build on experiences within FAO and other development agencies.

The programme is functioning as a testing ground for both team approaches and sustainable livelihoods principles.

**Email:** [lsp@fao.org](mailto:lsp@fao.org)

## **Access to natural resources sub-programme**

Access by the poor to natural resources (land, forests, water, fisheries, pastures, etc.), is essential for sustainable poverty reduction. The livelihoods of rural people without access, or with very limited access to natural resources are vulnerable because they have difficulty in obtaining food, accumulating other assets, and recuperating after natural or market shocks or misfortunes.

The main goal of this sub-programme is to build stakeholder capacity to improve poor people's access to natural resources through the application of sustainable livelihood approaches. The sub-programme is working in the following thematic areas:

- 1. Sustainable livelihood approaches in the context of access to different natural resources*
- 2. Access to natural resources and making rights real*
- 3. Livelihoods and access to natural resources in a rapidly changing world*

This paper contributes to the second thematic area by looking at the impacts of new legislation on land allocation and land titling and the effects on rural livelihoods in Laos.

## TABLE OF CONTENTS

<b>Acronymes</b> .....	<b>iv</b>
<b>Glossaire</b> .....	<b>v</b>
<b>ENGLISH SUMMARY</b> .....	<b>1</b>
Introduction .....	1
Legal and institutional framework .....	1
The implementation of land allocation.....	2
The implementation of the land titling process .....	3
The social impact of land allocation .....	4
Informal strategies to access land in rural areas.....	6
The social impact of land titling.....	7
Main conclusions and proposals .....	9
<b>1. FORÊTS, SYSTÈMES AGRAIRES ET POPULATIONS RURALES AU LAOS</b> .....	<b>13</b>
<b>2. LA DÉFINITION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA RÉFORME FONCIÈRE</b> .....	<b>15</b>
2.1 Le cadre juridique .....	15
2.2 Le cadre institutionnel.....	17
<b>3. LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME FONCIÈRE</b> .....	<b>20</b>
3.1 La mise en œuvre de l'allocation des terres.....	20
3.2 La mise en œuvre de l'immatriculation foncière .....	24
<b>4. L'IMPACT SOCIAL DE L'ALLOCATION FONCIÈRE</b> .....	<b>27</b>
4.1 Conséquences pour l'accès à la terre et l'évolution des modes de vie des agriculteurs .....	27
4.2 Allocation foncière et déplacements de populations : la quadrature du cercle .....	29
4.3 Les stratégies informelles pour l'accès à la terre .....	30
<b>5. L'IMPACT SOCIAL DE L'IMMATRICULATION FONCIÈRE</b> .....	<b>33</b>
5.1 Immatriculation foncière et inégalités sociales .....	33
5.2 Immatriculation foncière et relations entre les sexes .....	35
<b>6. CONCLUSIONS / RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>37</b>
6.1 Conclusions générales sur la réforme foncière (LUP / LA / LTP).....	37
6.2 Conclusions spécifiques sur l'allocation foncière (LUP/LA).....	38
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>43</b>

## Acronymes

AUSAID	Australian bilateral cooperation
DAFO	District Agriculture and Forestry Office
DoL	Département of Land (MoF)
DONLUPAD	Department Of National Land Use Planning And Development
FAO	Food and Agriculture Organization
FIPD	Forestry Inventory and Planning Division
GOL	Government of Lao P.D.R
GTZ	German technical cooperation
HPSPSP	Hua Phan Shifting Cultivation Stabilization Pilot Project
IRD	Research institute for development
IRRI	International Rice Research Institute (Manila)
LSUAFRP	Lao Swedish Upland Agriculture and Forestry Research Programme
LTP	Land Titling Project
MAF	Ministry of Agriculture and Forestry
MoF	Ministry of Finance
NAFES	National Agriculture and Forestry Extension Service
NAFRI	National Agriculture and Forestry Research Institute
NBCA	National Biodiversity Conservation Area
NPEP	National Poverty Eradication Programme
NTFP	Non Timber Forestry Product
RSCEC	Reduction Shifting Cultivation Extension Centre
TLUC	Temporary Land Use Certificate

## Glossaire

**Allocation foncière (LA):** une fois le finage précisément délimité et scindé en plusieurs catégories d'espaces, les terres affectées à l'agriculture sont réparties entre les habitants. Chaque foyer se voit ainsi alloué de une à trois parcelles de terres agricoles pour y pratiquer une agriculture sédentaire. Pour chacune de ces parcelles, le foyer reçoit un certificat temporaire d'usage du sol (TLUC) valable trois années et non transférable.

**Essart:** Le terme désigne une terre rendue cultivable après le défrichement de son couvert végétal. L'essartage constitue l'action de préparer un essart. Au Laos, l'essartage a lieu entre février et mars. Après plusieurs semaines, la végétation abattue est brûlée juste avant que ne démarrent les semailles. On parle pour cette raison de systèmes de "défriche-brûlis" dont il existe plusieurs types dans le pays. L'essartage et le brûlis sont utilisés dans les zones montagneuses mais également dans les zones de plaine où ils constituent un préalable à l'aménagement de nouvelles rizières ou de jardins.

**Groupes ethniques:** Dans l'usage scientifique courant, le terme désigne un ensemble linguistique, culturel et territorial d'une taille supérieure à la tribu. Le Laos compte officiellement 48 groupes ethniques distincts sur son territoire (mais la 48<sup>e</sup> catégorie rassemble en fait tous les ethnonymes qui n'ont pu être affectés un groupe ethnique précis après le recensement de 1995). Les groupes de langue taï (Lao mais aussi Lü, Youan, Ta'-Dam etc...) constituent 66% de la population, les groupes môn-khmer (Khmu ou Lamet au Nord, Pacoh, Kantou, Talieng etc... au Sud) environ 23%, les groupes miao-yao (Hmong, Yao, Lentène) 7 % et les groupes tibéto-birmans (Iko, Kouï, Lahou etc...) environ 3%. La plupart des populations non taï vivent en zone montagneuse.

**Immatriculation foncière:** Procédure administrative d'enregistrement par laquelle une institution reconnaît un droit de propriété sur une terre ayant fait l'objet d'un relevé géométrique. Au Laos, l'immatriculation foncière ne concerne que les zones urbaines et périurbaines. Elle permet la délivrance d'un titre de propriété privée transférable à un tiers y compris par voie onéreuse.

**Systèmes fonciers:** Ensemble des règles organisant l'accès à la terre et à ses ressources, ainsi que les institutions et les relations (villages, État, groupes sociaux) qui déterminent la mise en œuvre de ces règles.

**Zonage (LUP):** le zonage consiste à diviser un territoire donné (en l'occurrence ici un finage villageois) en zones réservées à certaines activités déterminées (affectation productive des espaces). Dans le cas étudié ici, le zonage constitue la première étape vers l'allocation des parcelles aux villageois.

## ENGLISH SUMMARY

### **The implementation of land allocation and land titling in Laos: impacts on land access and rural livelihoods**

#### **Introduction**

Land reform began in the Lao People's Democratic Republic (PDR) in the early 1990s with three main objectives: to stop deforestation (deemed to result mainly from swidden agriculture), to intensify agricultural production and to improve the government revenue base through land taxation. Private ownership of land and increased tenure security are expected to encourage agricultural investment, intensive use of land and the rise of a market-oriented agriculture.

The land policy of Laos is quite similar to those in other Asian and neighbouring countries, such as Thailand. The case of Laos is nevertheless particular because of the social and cultural context in which the policy is being implemented. Ethnic minorities living in mountain areas and relying mostly on slash and burn agriculture, who are the prime target of the new land allocation procedures, account for more than 40 percent of the national population, while in Thailand for instance, they represent only one percent of total population.

This paper describes the results of a study funded by FAO on the impacts of the land reform in Laos on land access and rural livelihoods, focusing more particularly on northern regions and changes in swidden agriculture. The study draws on interviews with Lao Government officials and foreign experts in Vientiane during October-November 2003 and an analysis of existing literature. This work has greatly benefited from the discussions held with the Lao officials at the Department of Lands (Mr Khamsouane Sisouvong), Ministry of Agriculture and Forestry (Mr Thongpath Leuangkhamma) and the Department of National Land Use Planning and Development (Mr Phoumi Vongleck and Mr Anuthay Chanthalansi), and from the advice of Ms Krijavainen, FAO Representative in Laos and the FAO team in Vientiane.

#### **Legal and institutional framework**

The two main laws are the Forest Law (No. 96/NA11) and the Land Law (33/PO of May 1997). The Forest Law defines an official classification of forests in five categories:

- € Production Forests ("Village Use Forest" at the local level): used on a regular basis for national development requirements and for people's livelihoods on a sustainable basis;
- € Conservation Forests: protection and conservation of animals and plant species or other entities of cultural, tourism or scientific value;
- € Protection Forests: protection of watershed and prevention of soil erosion and also including areas with national security significance;
- € Regeneration Forests: young fallow prohibited for agriculture in order to increase tree maturity and reach a natural equilibrium;

- ≠ Degraded Forests: heavily damaged, classified for tree planting and or allocation to individuals or organizations for economic purposes in accordance with national economic plans.

In accordance with the Land Law, the State issues Temporary Land Use Certificates (TLUC) for plots of a maximum 25 hectares per labour unit to each household. These TLUC are inheritable and considered as a first step towards delivery of full ownership titles. They are valid for only three years (art.18) and cannot be sold before the permanent full ownership title is obtained. A TLUC can be withdrawn if the beneficiary does not comply with land use regulations (art.62).

Three problems make the implementation of these regulations particularly difficult:

- 1) The land reform process does not follow the same procedures in rural, urban or peri-urban areas. In the rural areas, a land allocation process is implemented, while in the urban and peri-urban areas only, is actual land titling realized. Only with land titling can the land owners obtain private ownership titles transferable against payment. In theory, the two processes are parallel and complementary, since a temporary use title can in theory be converted into permanent title, but in reality, the procedures are not compatible at present.
- 2) Three institutions share the responsibility of the implementation of the reform: the Ministry of Agriculture and Forestry (MAF), the Ministry of Finance (MoF), and the Department of Land Use Planning and Development (DONLUPAD). In practise, MAF works mostly in rural areas and MoF in urban or peri-urban areas as implementing units while DONLUPAD is given a more strategic function (Decree of the Prime Minister No. 237/PM 11 December 2001).
- 3) The role and the respective importance of each of these three institutions is being currently debated and negotiated at a high political level. This is understandably a politically sensitive issue. It emerged from the interviews conducted in Vientiane that collaboration between MAF and MoF should be increased but at the same time, adding a new structure above them may add difficulties rather than ease the process.

### **The implementation of land allocation**

The process of land allocation is implemented in each village according to a standard methodology, designed jointly by the National Agriculture and Forestry Research Institute (NAFRI) and the Forestry Inventory and Planning Division (FPID) with the collaboration of the Lao-Swedish Forestry Programme, and officially adopted by MAF in an instruction in 1996. In this methodology, the land-use plan (LUP, or *kan vang pên nam sai ti din*) targets the whole village community, while the land allocation procedure (*mob din mob pha*) is performed at the household level. The whole process takes between 45 and 60 days according to the head of the Reduction Shifting Cultivation Extension Centre (RSCEC), and sometimes more when there are conflicts within or among villages. Some of the studies that have been commissioned by NAFRI or GTZ on the other hand show that local LUP/LA teams spent only a



short time (5 to 10 days) in the villages (NAFRI-LSUAFRP 2003a & 2003b; Rock 2003)

In the course of the allocation procedures, at least four documents are prepared and signed by the villagers:

- € *ko toklong tong ban*: agreement drafted by the team of the District Agriculture and Forestry Office (DAFO) and signed by the village committee, defining the village territory boundaries and the various land uses (LUP: Land Use Planning). It is usually a formal document, but in some cases there is only an oral agreement between the villagers and the technical teams in charge of the process. Sometimes representatives of various villages sign an inter-village agreement document, stating the limits of their territories.
- € *bay mob sid nam say din so khao*, or more often *bay mob ti din*: Temporary Land Use Certificate (TLUC), signed by one or more representatives of the household.
- € *sanya kan nam say ti din*: Land Use Contract (LUC). Annexed to the TLUC, it states the intended uses of land of the farmer for the coming three years.
- € *pen vad ti din*: plot map, annexed to the TLUC and LUC.

According to the data of RSCEC, around 350.000 households (50 percent of the total of the country) in more than 5300 villages (40 percent of the total number in the country) have been given TLUCs in the whole country. Another document (MAF, 2003:65) mentions 6188 villages and more than 370.000 households. Assuming that each farmer received on average two or three plots, one can estimate that between 600.000 and 1.000.000 of titles have been issued during the last ten years. None of these titles has been converted in permanent ownership title until now. As a result, large numbers of TLUCs have expired according to the law, but are nevertheless still considered by the farmers as proofs of their legitimate claims to the land they use.

It is important to note that the number of villages where a LUP/LA procedure is performed each year has been slowly diminishing since 1996 (1200 villages in 1996 compared with only 315 in 2002). This is probably because interventions are now taking place in more difficult areas where negotiations are longer and more complex.

### **The implementation of the land titling process**

Land titling began in 1997 with the Land Titling Project, funded by the World Bank and with technical assistance provided by AusAid. The first phase ended in November 2003, and a second phase will soon begin. The objectives of the project are to (i) improve the security of land tenure; (ii) develop transparent and efficient land administration institutions at the national and provincial levels; and (iii) improve the government's capacity to provide social and economic services through a broader revenue base from property related fees and taxes.

The land titling process occurs in two different ways:

- € In the areas directly covered by the project (urban centres), a systematic titling process results in the issuance of a permanent ownership title (*bay ta din*).

- ∉ In the neighbouring areas, sporadic titling is performed upon request of the owners, and on condition of the payment of their land tax (*phassi ti din*). This procedure provides the beneficiaries with a provisional title, which includes a survey certificate of the plot (*pen ti din*). This title is transformed later in a permanent title when systematic titling is performed in the area.

### **The social impact of land allocation**

According to the survey on poverty in Laos commissioned by the ADB, rural people mention land allocation as the first cause of impoverishment in three regions (north, east and centre) out of four (ADB, 2001: 38). This negative perception appears to be the outcome of many related factors: the general perspective of the reform, the reduced access to land, the degradation of local living conditions, the absence of agricultural intensification and the continued relocations of villages from highland areas.

- 1) The official documents drafted by MAF and the GOL make a clear distinction between two types of slash-and-burn cultivation: cyclical (long fallow) or pioneer (the land is cultivated for several years and then abandoned). The first is considered potentially sustainable when land pressure is low. It would be excessive however to say, as Charles Chamberlain and Panh Phomsombath do (2003: 35), that cyclical agriculture is nowadays officially accepted in Laos. Recent field investigations have shown that the above distinction has not much practical meaning, and that a restrictive approach towards slash-and-burn agriculture is still practised everywhere. Rotating slash-and-burn agriculture is temporarily tolerated, provided that fallow duration does not exceed four years. The aim is to compel farmers to change their agricultural systems through an administrative ceiling on legally permitted agricultural space, or in other words, by creating land pressure and scarcity through land regulations<sup>1</sup>.
- 2) For the past 30 years the Lao government has encouraged mountain peoples to leave the uplands and to go to live in the valleys, thereby regrouping people into larger centres as a means of ensuring access to basic infrastructure and services, and of exercising greater control. The willingness of MAF services to reduce the space available for itinerant agriculture is clearly visible in the statistics of RSCEC: 82 percent of land allocated between 1995 and 2002 has been classified as forest land (MAF, 2003: 43). Everywhere, as a result of land allocation, protected spaces have become more important than those that can be used for agriculture. In this respect, land allocation has a stronger effect than the land-use planning operations which are the preliminary steps before the allocation. The studies conducted by NAFRI in Phonexay district (Luang Prabang province) show that in villages where land use planning has occurred, each household has access to four ha of agricultural land and five ha of forest while in villages where the land allocation has been completed, each

---

<sup>1</sup> Since 1996, the areas under slash and burn decreased by 37 percent and the number of households practicing swidden agriculture decreased by over 50 percent. However, the decrease is unequally distributed between regions. Between 2001 and 2003, the slash and burn area decreased by half in the South and Centre, but by less than one quarter in the North (in two northern provinces, Louang Nam Tha and Houaphan, the area under slash and burn actually increased during the same period).

household has access to 2,7 ha of agricultural land and nine ha of forest (NAFRI/LSUAFRP, 2002).

- 3) Local studies show that the decrease of available agricultural spaces has negative impacts on the food security and livelihoods of households, but no long-term monitoring or comprehensive statistical surveys have been carried out. With the important decrease of fallow time (most often 3-4 years nowadays, instead of 7-15 years previously), and with stagnating agricultural techniques, the fertility of land diminishes steadily. Paddy yields are down by more than 50 percent (ADB, 2001: 35-39), and time necessary for weeding has increased significantly. Because of increasing pressure on forest areas, non-timber forest products are becoming rarer. This has a negative impact because these products account on average for 55 percent of the monetary income of rural households in these areas (UNDP, 2001: 78). This impact is even more important for the poorer groups who rely more on these products to cope with food deficit and insecurity.
- 4) Faced with this diminishing natural resource base, farmers do not seem to have a sustainable alternative available. Technical advice and support from State services are limited and have little impact. In general, public extension support remains very weak: an ADB study revealed that none of the 91 villages studied in the 43 districts had received technical advice on intensification of agriculture, neither for development of lowland paddy fields nor for upland cash crops. A survey undertaken by NAFRI in 2000 revealed that, out of 49 farmers interviewed, only 40 percent were able to increase their area under flooded rice in the lowlands. The outcomes of this situation appear to be contrary to the Government's stated objectives: in the northern provinces, the area under upland swidden rice, which was expected to decrease in favour of flooded rice, actually increased by 47 percent. In a study commissioned by NAFRI in 2000, only 40 percent of the farmers interviewed had been able to increase their paddy land after land allocation. In northern areas, land allocation appears to have a paradoxical impact on swidden cultivation. One recent study (Keoketsy, Bouthabandid & Noven 2000:14) noted that the production (and most likely the surface area) of upland paddy had actually increased in 47 percent of the cases it considered. It should be emphasised, however, that there are usually strong variations between villages in the outcomes of the LA/LUP process, depending on the sample of villages and/or regions studied. Central and southern provinces seem better off than northern ones. There are also local success stories with agricultural intensification and increasing peasant incomes (Bolovent, Kentao), but these remain exceptions – generated by favourable local conditions – to the general and worrying trend.
- 5) Land allocation occurs, notably in the rural areas of the North, in a spatial context characterized by important spontaneous migrations not controlled by the State and a macro-change in global land occupation. Many persons interviewed during the study declared that the land allocation process will generate clear positive results only when massive population movements involving fractions of villages or even whole villages will diminish. Such movements are often initiated, but not actually controlled, by the State. These

movements and their significant social cost are also an outcome of insufficient coordination between State services: the office of the Governors of provinces is in charge of population relocations, while the local and provincial services of MAF deal with land allocation. The coordination between these institutions is weak or absent, while there are obvious links and interdependent effects between both processes. As a result, village resettlement or displacement initiated by the provincial authorities sometimes conflict with the land agreements concluded between older resident villages and District Agriculture and Forestry Office (DAFO).

### **Informal strategies to access land in rural areas**

Directly and indirectly, the primary effect of land allocation is to increase pressures over land in almost all villages. As a result, there are increasing social tensions between migrants who have recently arrived in a village following government-sponsored resettlement and the original inhabitants. Tensions are also often increasing between neighbouring villages, as a result of a new type and conception of the “border” (or limit) between villages. While in the traditional system there were some inter-village areas with diverse legitimate village claims (and some kind of co-management of these border spaces by the various neighbouring villages), there are now “administrative spatial units” (*khét phok khong ban*), i.e. separate and homogenous space units as defined by an administrative process. With this homogenous definition of spatial village units with exclusive ownership and management rights officially recognized for one single village, the traditional overlapping rights for some activities (hunting and wild-fruit harvesting/ gathering) are no longer jointly managed, causing an increasing number of disputes over these rights.

These difficulties seem to make the future implementation of the land allocation more and more difficult: while villagers most often had *a priori* a positive attitude towards the formal registration of rights, the villages (usually the more remote ones) who have not yet been affected by land allocation seem to become more and more reluctant, because they are aware of the difficulties encountered by their neighbours. Moreover they also consider that their customary system is more flexible and fairer than the new system. This can be a reason why the pace of land allocation process (as measured by the number of villages where land allocation is performed each year) is slowly decreasing during the recent years.

In a general context where the overall pressure on land increases, the role of mobility remains central. Rural households try to adapt in order to preserve livelihoods and previous levels of income but agricultural techniques evolve very slowly. The most important way to preserve livelihoods is to try to obtain new land, in order to compensate for the decreasing returns of cultivation on agricultural plots with increasingly shorter fallows. The following strategies for access to (new) land have been observed in the northern regions of the country (NAFRI / LSUAFRP, 2002; 2003a & 2003b):

- € Villagers no longer seek to obtain land through the administration in order to avoid paying more taxes, but they illegally clear forest land in remote areas (which are less likely to be controlled), and/or in regions with no or weak

claims by the original settlers/owners of the area.<sup>2</sup> For a displaced village, this strategy is made easier by the frequent authorization, given by the administration, to continue double residence in the new and the 'old' village sites. The migrants clear the agricultural space allocated in the new settlement area while they continue swidden agriculture in their former fields near their former village. The mere fact that this authorization for double residence is frequently granted (albeit informally) by the administration probably reflects a realistic appraisal by the relevant local authorities or technicians that this is actually necessary for the villagers and that a rigid interpretation of the law would not be easy to enforce. Generally speaking, slash and burn cultivation does not cease or diminish following land allocation: it only tends to become more anarchic than before, and linked to new types of mobility (chain displacements from the highland, splitting of villages, and the creation of relocation networks sometimes on a wide geographical scale).

- ∞ Land rentals are becoming more frequent. The payment for renting a plot can be in kind, or by paying the land tax for the owner. This benefits older residents (who have been officially allocated land) at the expense of the recent migrants and young farmers. There are also increasing cases of land leases (and sometimes land sales) to non-villagers for tree planting (teck, notably). These leases and sales are a much needed source of cash for poor families, but the practice reduces their agricultural assets and imperils future livelihoods, especially in case of sales. These transactions are notified to and registered by the village council, but this information is not always forwarded to district authorities.
- ∞ Land sales are becoming more frequent, often from the older (first) inhabitants to recent migrant households. When the transaction is concluded, the former owner gives his TLUC to the buyer as a "proof" of the transfer of rights. This transfer is twice illegal since the TLUC cannot be legally sold and their period of validity has generally expired when such transactions takes place (this practice reflects nonetheless the "demand" for paper and for a written proof of transfer). Furthermore, these transactions are not recorded by local administrative authorities, and this will entail an increasing gap between an evolving reality and the official information available regarding land allocation. This information gap may cause increasing difficulties for the process of land allocation in the future.

### **The social impact of land titling**

A socio-economic baseline study regarding land titling has been conducted recently for the Department of Land (MoF, 2003) but the social and economical indicators proposed in the report will have to be tested during the following years before a realistic analysis can be made on that matter. No clear information seem to be currently available regarding the duration of land transactions before and after land titling, neither on the average time during which one plot is owned by the same person, nor on the transparency of procedures. Economic data are equally incomplete, as a result of the absence of detailed and reliable indicators from the outset. It seems

---

<sup>2</sup> Most of the cases where this strategy has been observed are in the northern part of the country (Keotetsy, Bouthabandid & Noven 2000:11)

that land titling is correlated with an increased value of land (MoF 2003: 36), but no detailed information is available on the average importance and the geographical differences of this increase.

Until now, the Land Titling Project (LTP) has mostly worked in urban areas and with middle-class and high income groups and areas. For this reason perhaps, “it was perceived to benefit mostly to the rich” in the survey area (MoF, 2003: 48). The poorest groups, usually living in remote peri-urban areas, did not have opportunities until now to secure their land rights through land titling, either because no systematic adjudication was done in their quarter district because they could not afford the costs of titling within a procedure of sporadic registration, or because they did not have tangible proof of their rights on the plots that they used and owned. This is particularly the case for ethnic minorities groups recently settled on peri-urban land belonging to the State, where the land titling project is not applicable (MoF, 2003: 47), or who have taken possession of their plots through land-clearing, without any administrative procedure or even a simple record of their settlement by the local village chief. This implies a risk of long-term marginalization of the most disadvantaged groups among the urban and peri-urban populations (minorities, illiterate groups, occupants of public lands, etc.)

Among the most frequent complaints about the land titling process, people mention that titling allowed them to secure rights over built plots, but not on agricultural land. In the areas covered by the LTP, 74 percent of the land is being used for agriculture and only 14 percent for buildings, but among the titles delivered until now, 67 percent are for housing and only 27 percent are for agricultural land (MoF 2003: 38). This apparent paradox stems from the fact that pre-existing conflicts over land are mostly about agricultural land. The adjudication process is thus much slower for these areas, while built plots present simpler situations where proof of ownership is much more widely available.

As the LTP will widen its area of intervention, the social and legal difficulties and the complexity of its implementation will probably also increase. Sporadic and systematic titling will be done for plots where some TLUCs have already been distributed and sometimes transferred or sold without registration of these transfers. The sporadic and systematic titling procedures in the new areas are likely to involve plots for which TLUCs have already been issued and sometimes transferred or sold. A 1998 study shows that of 179 parcels in six villages, 85 percent were involved in unregistered land transactions, with an average of two such unregistered transactions per parcel. The main reasons given for not registering the transactions were poor knowledge of the procedures and the high cost of registration, including travel.

The project will also work in areas where there has never been real private ownership of land, and where customary land systems do not recognise the right to alienate land, even by a person who is considered to have individual rights on this land. The project will have to adapt to various complex systems of social organization and customary regulations. It will be important to assess and understand these systems before introducing and implementing the new land titling procedures and regulations. At this stage, the project has only a very limited information base on these issues. The available information seems to reveal mixed and divergent trends. The impact studies on gender relationships show encouraging results for LTP I (Zakout 2002, MoF 2003) both because of the kind of populations concerned (well educated, urban) and their

social patterns (ethnic Lao populations have bilateral inheritance patterns with an inflexion towards matrilineal side). Nevertheless, the same studies conducted previously for Land Allocation programs among populations with patrilineal systems show that the administrative process tended to reinforce or at least to perpetuate gender inequality. A study undertaken in 1999, by the Union of Laotian Women and GRID, showed that the land title in the majority of cases was allocated to the head of household alone even in cases in which the parcel was jointly acquired by husband and wife or through the wife.

The Land Titling Project should undertake two comprehensive studies. The first one should focus on customary land tenure systems (land ownership and management, marriage, inheritance, land and residence, work organization) among various ethnic groups and regions and on the way these customary rules have been adjusted and negotiated in local inter-ethnic systems. The second one should analyse the social dynamics (land transactions, changes in residence and housing patterns, state-sponsored and spontaneous migrations, etc.) which are currently affecting rural and peri-urban areas of the provinces concerned by LTP II.

## **Main conclusions and proposals**

### **Conclusion 1**

Land allocation procedures are implemented in very diverse situations and contexts. Although the phase of land delimitation was completed in more than 50 percent of the country's villages, the subsequent steps of village land delimitation and allocation of plots to households have been completed to a much more limited extent. These variations will probably be increasingly complex and can cause difficulties in the future.

### ***Proposal***

It would be useful to have monitoring tools containing village-level information on: the current state of land allocation, the stage reached in the land allocation procedures, pending problems and land transactions that occurred after the land allocation.

### **Conclusion 2**

Many recent studies show that land allocation has either a weak positive impact or negative effects on rural livelihoods, degradation unfortunately being more frequent than improvement especially in the northern regions of the county. The degradation of livelihoods often takes place while, at the same time, farmers are engaged in illegal forest clearing (not accounted for in the statistics of RSCEC). Forest protection and the reduction of space available for swidden agriculture are the main focus of land and forest policies, with a limited awareness of the risks that this implies for the evolution of livelihood and food security in rural areas. This predominant approach overlooks the importance of crop diversity (allowed by itinerant agriculture) and of access to non-timber forest products.

### ***Proposals***

(i) Develop stronger monitoring tools to support the development of appropriate land policy. Accurate indicators related to rural livelihoods and food security would allow, for instance, the earlier identification of problems caused directly or indirectly by land allocation. It would also entail more realistic statistics regarding the extent of surface areas with slash and burn agriculture. Training local administrators in these surveys

would also enable them to adapt local action and to have some room to manoeuvre, if needed, when unrealistic objectives are assigned to them by the provincial authorities. If data gathered indicate a degradation of livelihoods following land allocation, it would justify a pause in the procedures of LA/LUP to inquire about the causes of this degradation.

(ii) Adopt a more flexible approach for the implementation of the legislation on forest regeneration, and allow villagers, at least during a first phase after land allocation, to continue to use long fallow cycles in order not to put their livelihoods at risk.

### **Conclusion 3**

It has often been noted that LA/LUP procedures are not genuinely participatory. This limited participation can be a cause for the lack of interest or defiance of the villagers towards the process of land allocation. Participation is requested mostly, or only, when information must be collected: villagers are not actively involved during the subsequent steps. Some sources mention that quite often the technicians of DAFO seek to complete the procedure in only one visit and as quickly as possible. Very little is known about the villagers' understanding of the various steps of the methodology for land allocation, and how they perceive the value of the documents delivered by DAFO.

### ***Proposals***

(i) Organize the various steps of the LA/LUP procedure in independent modules that can be completed at an adequate pace and with more flexibility than currently. This can be done by drawing on the experience of the HSPSP (Hua Phan Shifting Cultivation Stabilization Pilot Project) in Samneua province.

(ii) Gain a better understanding of local knowledge in areas such as soil and forest classification. The experience of the LSUAFRP (Lao-Swedish Upland Agriculture and Forestry Research Programme) on indigenous systems of soil classification has resulted in better communication with villagers and made the work of extension workers more effective.

(iii) Provide villagers with skills to use of maps of the village territory thereby enabling them to participate more effectively in the processes of zoning and allocation.

(iv) Conduct a detailed study of the villagers' understanding of the methodologies for land allocation, and of their perceptions of the meanings and 'value' of the document delivered by DAFO.

### **Conclusion 4**

The arrival of migrants most often implies new arrangements and transactions for access to land, and an increased pressure on arable land. It can also entail conflicts within the villages with rapidly growing populations, or between these villages and their neighbours. The arrival of migrants can also generate induced, non-controlled displacements, either of migrant groups who cannot settle properly in their new area, or by indigenous groups who sell their land and leave to settle in another site. Many of these land transactions induced by spontaneous displacements are informal. It is important for those responsible for the implementation of land policies to be aware of the (sometimes significant) differences between local practices on the ground and official regulations. Land allocation and land titling will have a more effective and



positive impact only if their implementation takes into account the population movement and resettlements, both State sponsored and spontaneous.

### ***Proposals***

(i) Zoning or land allocation should not take place when a village is scheduled by district authorities to receive new families. Regarding this point, a closer collaboration is advisable between local MAF services and governors as well as district chiefs' offices.

(ii) Organized displacement and resettlement of highlands communities should be avoided and considered with more caution. Instead of organized displacement, it is advisable to consider and implement alternative solutions for the development of highland villages. In many cases, it would be enough to build small tracks in the remotest villages to improve radically their accessibility, and in this way, make the implementation of land zoning/land allocation feasible without disrupting completely existing (and evolving) agrarian systems. Several studies (ADB 2003; NAFRI-LSUAFRP 2003a & 2003b, Mohr 2003; Rock 2003) show that poorly organized displacement generate numerous problems regarding the implementation of land allocation programmes and that these problems could be avoided by "on site" development in highland areas.

(iii) Donors and international development partners, in agreement with national authorities, could increase their funding and actions to support development of highland areas, in order to encourage local administrators to find alternatives to displacement. Too often, local authorities displace entire villages to areas unsuitable for lowland paddy agriculture and then seek support to address with the difficulties so created. Investing energy and resources earlier to support sustainable highland development would thus be an effective approach in such cases.

(iv) Spontaneous displacements account for a major part of current population movements, and cannot be always anticipated. They often induce informal land transactions. In order to assess the effects of these displacements on local land tenure, it would be useful to design tools and simple procedures in order to monitor evolving land transactions and inter-village agreements about forest and land-use.

### **Conclusion 5**

Land titling has until now been implemented in urban areas and with relatively wealthy social groups. Peri-urban populations, often poorer and from ethnic minorities, have not been able until now to benefit much from these procedures.

### ***Proposal***

Social criteria used in selecting areas for systematic titling need to reflect also the degree of vulnerability of resident groups and the benefits they can derive from titling. Sporadic titling should be limited and closely monitored, with a special attention to the costs born by the beneficiaries.

### **Conclusion 6**

As land titling will increasingly be undertaken outside cities, the social and legal complexity of the process will increase accordingly. The DoL should take into account the cultural features of populations to be affected and, where relevant, the zoning or allocation procedures implemented previously by MAF services. These

previous operations will have to be integrated within the titling process in one way or another.

***Proposal***

Carry out detailed social studies in peri-urban areas affected (or that are going to be affected in the next few years) by the Land Titling Project, including the following aspects : social groups and history of the settlement of various groups; customary land tenure and management rules of the groups concerned, access to land for the most disadvantaged groups through land transactions, migrations in and out, demographic profiles of the population, and changes in residence and housing patterns. Ensure that the outcome of these socio-economic assessments is actually fed into the implementation of the land titling project.

## **Première Partie**

### **Allocation foncière et immatriculation foncière : Analyse de la politique actuelle en R.D.P. Lao**

#### **1. FORÊTS, SYSTÈMES AGRAIRES ET POPULATIONS RURALES AU LAOS**

Le Laos est encore aujourd'hui le pays le plus boisé d'Asie du Sud-Est et l'un des plus riches en termes de biodiversité. Environ 10 millions d'hectares sont couverts par des forêts naturelles, dont trois millions classés comme NBCA (Zones de Biodiversité Exceptionnelle). Le Laos reste étroitement dépendant de ses forêts d'un point de vue économique et social. Les ressources forestières représentent 34 % des recettes de l'État et ce chiffre atteint 50% certaines années. De plus, près de 80 % de ses habitants (dans les zones rurales mais également périurbaines) utilisent quotidiennement des produits forestiers ou des zones forestières dans le cadre de leurs activités de subsistance. Les forêts leur procurent du bois, de la nourriture, de l'énergie et des produits médicaux ; elles jouent également un rôle symbolique et religieux important. Les produits forestiers non-ligneux (NTFP) représentent quant à eux 55% du revenu des villageois (MAF 2003:78) : pousses de bambou, poisson, légumes, champignons, cardamome, rotin, résines notamment.

Les systèmes agraires du Laos sont principalement extensifs et classés officiellement en trois grandes catégories : agriculture inondée ou irriguée dans les plaines, agriculture commerciale (plantations de café des Boloven notamment) et agriculture sur brûlis dans les zones montagneuses. Cette dernière est pratiquée de façon exclusive par 43% de la population rurale (environ 100 000 foyers) sur environ 13 % de la superficie du pays. Une distinction majeure est opérée entre l'agriculture sur brûlis cyclique (dans laquelle un champ est cultivé une seule année, parfois deux, puis laissé en jachère pendant une longue période, le nombre d'année de jachère dépendant du degré de pression foncière dans la région considérée) et l'agriculture sur brûlis itinérante, ou "pionnière" (le sol est défriché, cultivé jusqu'à épuisement puis abandonné) (GoL 2003: 55). Ces classifications apparaissent inadéquates puisque les systèmes agraires constituent en fait presque toujours une mosaïque de techniques et de pratiques différentes : dans certaines zones de plaine, les habitants pratiquent encore l'agriculture sur brûlis comme préalable ou supplément à la riziculture inondée tandis que certains villages montagnards ont réussi à développer des rizières en terrasse ou des plantations permanentes. En d'autres termes, il ne s'agit pas ici de classer ces pratiques en catégories totalement séparées les unes des autres mais d'évaluer la part de chaque technique dans un système donné. En fait, une analyse basée sur les modes de vie paysans montre que la plupart des foyers du Laos s'appuient pour leur subsistance sur une multitude de techniques et d'activités agricoles ou non agricoles (chasse, cueillette, agriculture, jardinage, vannerie, élevage, tissage) soit pour leur propre consommation, soit à des fins commerciales (UNDP 2001:74). Si toutes ces activités sont prises en compte pour définir les systèmes agraires, ceux-ci apparaissent rapidement bien plus nombreux. Le Ministère de l'Agriculture et des Forêts a récemment publié une classification en dix catégories tandis que Laurent Chazee (1998:186-189) identifie lui 15 systèmes agraires différents au Laos.

Au cours des cinquante dernières années, la couverture forestière du Laos n'a cessé de décliner. En 2003, les zones forestières (couverture de la canopée d'au moins 20 %,

hauteur minimale de 5 mètres, superficie minimum d'un demi hectare) représentaient 41,5% du territoire contre 47% en 1992 et 64% au milieu des années soixante. Outre leur superficie, les forêts sont également plus compartimentées : les compartiments de forêts de moins de 10 ha représentent 6,7% du total aujourd'hui contre seulement 1% en 1992 tandis que les compartiments de forêts de plus de 1000 ha sont passés de 88% à 54% de la surface forestière totale durant la même période. Ceci montre que la richesse, et donc la valeur commerciale des forêts lao a décliné au cours de la dernière décennie et ceci semble particulièrement vrai dans la partie centrale du pays (MAF 2003:14). Dans ses documents officiels (MAF 2003: 14-15), le MAF attribue systématiquement cette réduction des espaces forestiers à l'agriculture sur brûlis tandis que l'impact des coupes de bois (légalles ou illégales) est lui passé sous silence. De façon générale, l'agriculture sur brûlis est systématiquement accusée de détruire la forêt alors qu'il s'agit en soi d'une technique efficace et parfaitement pérenne lorsque la densité humaine reste faible (ce qui est encore le cas au Laos). En fait, la détérioration des systèmes agraires basés sur l'essartage au Laos tient davantage aux contraintes légales imposées par l'administration et aux déplacements de villages montagnards vers les basses terres, déplacements dont l'effet principal pour l'instant a été d'accroître localement la pression foncière sans parvenir à faire évoluer les techniques agricoles. La problématique foncière telle qu'elle se pose aujourd'hui au Laos apparaît comme le résultat d'un parti pris délibéré en faveur d'une politique "forestière", "légaliste" et "conservationniste" qui officiellement vise à améliorer le niveau de vie des paysans mais qui cherche avant tout à protéger la forêt. Et ce alors que les populations montagnardes, les plus dépendantes de la forêt pour leur subsistance, et donc les premières concernées par les nouvelles régulations, concentrent deux fois plus de pauvreté que les populations des plaines.

## **2. LA DÉFINITION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA RÉFORME FONCIÈRE**

### **2.1 Le cadre juridique**

Au moment de la création de la RDP LAO en 1975, il n'existait pas d'inégalités foncières aussi marquées que dans les pays voisins. La faiblesse du pouvoir central au cours du dix-neuvième siècle n'avait pas favorisé, comme cela était par contre le cas dans le royaume de Siam, le développement d'une accumulation foncière au profit des membres de l'aristocratie, excepté, mais à une échelle très limitée, autour de la ville de Louang Prabang. Durant les deux premiers tiers du vingtième siècle, cette situation avait peu évolué, même dans les principales plaines du pays. Une certaine tendance au développement d'un "prolétariat agricole" (paysans sans terres employés comme journaliers) apparaît dans les dernières années du gouvernement royal mais elle concerne essentiellement la plaine de Vientiane et résulte avant tout de l'accroissement de la pression foncière, liée à l'afflux important de réfugiés depuis les zones bombardées ou bien de paysans pauvres depuis la rive droite du Mékong. D'une manière générale, et à l'exception de ces quelques configurations locales particulières, le nouveau régime reconnaît en 1975 que le problème principal dans le domaine agricole n'est pas une répartition inégalitaire du foncier mais une diffusion insuffisante des techniques modernes retardant l'émergence d'une agriculture intensive. Ce constat reste en grande partie encore valable aujourd'hui.

Le programme de collectivisation appliqué entre 1975 et 1979 visait à intensifier l'usage du sol et augmenter la production rizicole en mettant en commun les moyens de production et en réformant l'organisation du travail. Il fut dans une large mesure un échec. A partir des années quatre-vingt, les dirigeants du Laos opèrent une réorientation stratégique de leur politique dans le domaine agricole et forestier, répondant en cela aux pressions des bailleurs de l'aide internationale dont ils deviennent de plus en plus dépendants après le tarissement de l'aide en provenance de l'Europe de l'Est. Dès le milieu des années quatre-vingt, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International conditionnent en effet le versement de leur aide à la réalisation d'une série de réformes structurelles de l'appareil d'Etat et notamment à la formalisation du droit foncier<sup>6</sup>. L'orientation stratégique qui prévaut depuis cette date est double. Dans le domaine forestier, il s'agit d'établir un recensement et un contrôle strict des surfaces boisées afin d'une part de gérer de façon plus rationnelle les revenus qu'elles procurent à l'Etat et d'autre part de stopper la tendance à la déforestation et même de l'inverser par le développement d'économies de plantations. Dans le domaine agricole, l'ambition est de stopper l'agriculture sur brûlis d'une part en limitant les surfaces disponibles, d'autre part en sécurisant les droits des agriculteurs pour leur permettre d'investir durablement sur leurs terres. Ces deux éléments doivent permettre de rationaliser l'organisation de l'espace du nouvel État et d'augmenter ses recettes fiscales par l'intermédiaire de la collecte plus systématique que par le passé de taxes foncières sur toutes les parcelles cultivées.

---

<sup>6</sup> La liste exhaustive des réformes structurelles que les dirigeants lao devaient entreprendre est donnée par Yves Bourdet dans "Le processus de transition laotiens et ses résultats, 1980-1994", Les Cahiers de Péninsule, n°3, 1995 : 78-79.

En 1986, le 4<sup>e</sup> Congrès du Parti marque une libéralisation de l'économie : le projet socialiste est repoussé dans le temps et les dirigeants acceptent d'introduire certains mécanismes capitalistes pour relancer l'économie. Les réfugiés sont autorisés à revenir dans le pays et l'État leur reconnaît le droit de récupérer leurs terres lorsque celles-ci ont été occupées et mises en valeurs pendant leur absence par des membres de leur famille. Dans le même temps, les rizières communales, nationalisées après 1975, redeviennent propriété des villages. Cette date marque le début de deux processus distincts mais étroitement liés l'un à l'autre : premièrement, l'élaboration d'une législation forestière uniforme sur l'ensemble du territoire national ; d'autre part, la mise en place d'un programme d'allocation foncière visant à sédentariser et à intensifier les systèmes agraires.

Concernant le premier point plusieurs documents sont publiés à partir de la fin des années soixante-dix (décret n°74 du Premier Ministre daté du 17 juillet 1979, décret n°66 de Septembre 1991, décret n°117 de 1993 notamment) et posent les bases de la législation forestière qui sera finalisée dans la Loi sur la Forêt (n°96/NA11) promulguée en 1996. A partir de cette date, l'ensemble des forêts du territoire national sont réparties en cinq grandes catégories (traduction littérale des textes de lois):

- ∅ Forêts de production ("Village Use Forest" au niveau local) : zones forestières utilisées pour les besoins quotidiens des villageois dans les limites imposées par la loi
- ∅ Forêts de conservation : protection et conservation d'espèces animales ou végétales et d'autres espaces à valeur culturelle, touristique ou scientifique.
- ∅ Forêts de protection : protection des bassins versants contre l'érosion ainsi que certaines zones importantes pour la sécurité nationale.
- ∅ Forêts de régénération : jachères de moins de cinq ans protégées pour permettre aux arbres d'atteindre leur maturité et à l'écosystème d'atteindre un équilibre naturel
- ∅ Forêts dégradées : zones forestières déjà dégradées ; destinées à la plantation ou à l'allocation à des individus ou à des organisations pour des besoins économiques en accord avec la planification effectuée par les autorités.

Si les trois premières catégories sont généralement établies sans trop de difficultés, on peut d'ores et déjà indiquer que la distinction entre les deux dernières catégories forestières constitue aujourd'hui un des enjeux majeurs de la politique de limitation de l'agriculture sur brûlis. Officiellement, toute forêt de plus de cinq ans d'âge est classée comme "forêt en régénération" et ne peut être mise en culture. Ceci oblige les agriculteurs à ne pas laisser une parcelle en friche plus de quatre années ce qui, dans les conditions actuelles de soutien technique, revient à mettre directement en péril tous les systèmes agraires montagnards basés sur de longs cycles de jachère.

Le cadre juridique de l'allocation foncière est établi parallèlement à la législation sur les forêts. En 1989, le décret du Premier Ministre n°117 sur l'aménagement et l'usage des terres forestières en pose les premières fondations. Il prévoit d'attribuer entre deux et 5 ha à chaque famille et entre 100 et 500 hectares à chaque village et autorise les villageois à gérer eux-mêmes ces espaces tant que le volume forestier ne diminue pas.

Il reconnaît également aux villageois le droit de transmettre ou de transférer l'espace forestier ainsi alloué par l'État. Enfin, il délivre également un droit de propriété à des villageois et à des associations sur des terres non boisées en échange d'opération de reforestation ou d'un usage agricole sédentaire (plantations, élevage). Ce premier décret est précisé au cours des années suivantes par une série de décrets portant soit spécifiquement sur le foncier, soit sur des domaines connexes<sup>7</sup>. Finalement, en 1997, les articles 17, 18, 21 et 22 de la loi sur la terre (33/PDR 31 Mai 1997) formulent de façon définitive le cadre juridique relatif au foncier. L'État alloue, sous la forme de Titres d'Usage Temporaires, jusqu'à 25 hectares de terres par unité de main d'œuvre à chaque famille : un hectare pour la riziculture et la pisciculture, trois hectares pour les cultures commerciales trois hectares pour les vergers, quinze hectares pour les pâturages (sols dénudés) et trois hectares de forêts dégradées pour des actions de reforestation. Ces Titres d'Usage Temporaires sont transmissibles au descendants et considérés comme une première étape vers une titularisation complète. Ils ne sont cependant valables que trois ans (article 18), ne peuvent être transférés par voie onéreuse avant qu'un titre permanent ne soit délivré (article 57) et peuvent être retirés au bénéficiaire si l'usage qu'il fait de la terre n'est pas conforme aux réglementations en vigueur ou bien si les taxes foncières ne sont pas payées régulièrement (article 62).

## 2.2 Le cadre institutionnel

Si le cadre juridique se trouve donc progressivement élaboré et clarifié au cours des années quatre-vingt-dix le cadre institutionnel reste, lui, assez opaque et complexe.

1) La réforme foncière ne suit pas les mêmes procédures dans les zones rurales et dans les zones urbaines ou périurbaines. L'allocation foncière proprement dite telle qu'elle est définie dans la loi foncière ne concerne que les premières, les secondes faisant l'objet d'une procédure d'immatriculation foncière. Alors que dans le premier cas les agriculteurs se voient délivrer des certificats temporaires d'usage du sol dont la fonction est d'accélérer la sédentarisation des pratiques agricoles, les habitants des zones urbaines peuvent eux prétendre à l'obtention de titres de propriété privée transférables à un tiers y compris par voie onéreuse (le but affiché est ici de faciliter la mises en place des cadastres, d'augmenter les recettes fiscales de l'État et de favoriser l'émergence de marchés fonciers urbains). Il s'agit en théorie de deux processus parallèles et complémentaires car un titre temporaire d'usage doit pouvoir à terme être transformé en titre permanent mais, en pratique, de nombreux problèmes administratifs et techniques se posent. Une analyse détaillée des titres fonciers existants aujourd'hui au Laos est insérée dans le chapitre suivant.

---

<sup>7</sup> Décret n°99 du Premier Ministre sur le foncier (99/PM, 19/12/1992), décret du Premier Ministre sur la taxe foncière (50/PM 13/3/1993), décret du Premier Ministre sur l'organisation et l'administration des villages (102/PM 5/7/1993), décret du Premier Ministre sur l'usage des forêts et des terres forestières (169/PM 3/11/1993), décret du Premier Ministre sur l'allocation des terres pour la reforestation et la préservation des forêts (186/PM 12/10/1994), décret du Premier Ministre érigeant l'allocation foncière en programme national (PM/3, 1996), instruction du Ministère de l'Agriculture et des Forêts sur les droits coutumiers et l'usage des ressources forestières (0054/MAF 7/3/1996), loi sur l'eau et les ressources hydrologiques (126/PDR 2/11/1996), instruction du Ministère de l'Agriculture et des Forêts qui met en place les principes généraux, les cibles spécifiques, les procédures à suivre, les types de terres pouvant être allouées et les conditions d'éligibilité pour bénéficier du programme (0882/MAF 1996).

2) Trois grandes institutions se partagent la responsabilité de la mise en œuvre de la réforme foncière : le Ministère de l'Agriculture et des Forêts, le Ministère des Finances et le "Department of Land Use Planning and Development" (DONLUPAD).

- ∉ Le Ministère de l'Agriculture et des Forêts, via ses représentations dans les provinces et les districts, s'occupe du zonage des finages villageois, de l'allocation foncière, de la délivrance et de l'enregistrement des certificats temporaires d'usage du sol. Quatre unités techniques basées à Vientiane (voir organigramme en annexe) jouent un rôle déterminant de planification, de coordination, de recherche et de vulgarisation. Le service chargé, au sein du MAF, de l'inventaire forestier (FIPD) et le Centre de réduction de l'agriculture sur brûlis (RSCEC) dépendent du Département des Forêts, au sein du MAF. Ils travaillent en étroite collaboration avec les deux institutions techniques du Ministère, respectivement l'Institut National de Recherches Agricoles et Forestières (NAFRI) et le Service National de Vulgarisation Agricole et Forestière (NAFES). C'est à ce niveau de l'organigramme du MAF qu'est mise en œuvre concrètement l'allocation des terres.
- ∉ De son côté, le Ministère des Finances -et plus particulièrement le Département du Foncier et ses représentations en province et dans les districts- enregistre les cadastres, délivre des titres temporaires et permanents de propriété, évalue la valeur des terrains et procède à la collecte des taxes foncières. Il possède des représentations dans chaque province et chaque district. Le Ministère des Finances agit sur tout le territoire national mais, en ce qui concerne la mise en œuvre de l'immatriculation foncière, son rôle s'applique essentiellement dans les régions urbaines et péri-urbaines.
- ∉ Chacune des institutions concernées<sup>8</sup> par la mise en œuvre de la réforme foncière est représentée au sein d'un comité créé en 1994 sous le nom de "National Land Management Committee" et rattaché directement au Cabinet du Premier Ministre. Le 11 décembre 2001 (décret 237/PM) cette structure est devenue le "Department of Land Use Planning and Development" (DONLUPAD). Contrairement au Ministère de l'Agriculture et des Forêt ou à celui des Finances, qui fonctionnent comme des unités "techniques", le DONLUPAD possède avant tout un rôle de coordination, d'orientation stratégique et de conseil pour l'ajustement des régulations existantes.

3) Le rôle et le poids politique respectif de chacune de ces trois institutions est actuellement en cours de renégociation au plus haut niveau de l'État et constitue un sujet relativement sensible pour les responsables lao rencontrés. Une version révisée de la loi foncière de 1997 a été approuvée en octobre 2003 par l'Assemblée Nationale et était encore fin novembre en attente de signature par le Président de la République Khamtay Siphandone. D'après plusieurs informateurs, la seule modification substantielle de la précédente version concerne la transformation du DONLUPAD en une (article 8) "National Land Administration Agency" qui agira désormais comme l'instance suprême en matière foncière. La nouvelle version de la loi attribue douze

---

<sup>8</sup> D'autres institutions sont également impliquées, mais à un degré moindre, dans la mise en œuvre de la réforme foncière. Il s'agit du Ministère de l'Industrie et textiles, du Ministère des Transports, Postes et Communication ; du Ministère de l'Information et de la Culture ; du Ministère de la Défense ; du Ministère de l'Intérieur ; de l'Union des Femmes et enfin du Front d'Edification Nationale.



missions à la future agence (article 10) : conception des régulations foncières, planning pour les zones urbaines, collaboration avec les agences concernées afin de clarifier et de coordonner la politique foncière, administration des cas de retrait, de concession ou de prêts, collecte des données statistiques et édition des registres fonciers, collection des frais de procédures, arbitrage des conflits fonciers, gestion des transactions foncières, documentation des transactions foncières, et enfin "toute autre tâche demandée par l'État". La création de la NLAA s'accompagne d'un transfert partiel de personnel depuis le Département Foncier du Ministère des Finances ce qui laisse penser que la nouvelle agence reprend sans doute une partie des prérogatives auparavant attribuées à ce Département.

### 3. LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME FONCIÈRE

#### 3.1 La mise en œuvre de l'allocation des terres

L'allocation des terres constitue l'une des six grandes politiques sectorielles, ou "causes nationales" relatives au développement rural et à la gestion des ressources naturelles mises en œuvre par le gouvernement lao depuis la fin des années quatre-vingt<sup>9</sup>. Elle se donne pour buts principaux :

- € la disparition complète de l'agriculture sur brûlis à l'horizon 2010<sup>10</sup>
- € l'intensification et la diversification de l'agriculture de montagne
- € la protection des forêts dans les bassins versants
- € la protection de la biodiversité
- € la classification nationale des sols forestiers et agricoles
- € la clarification et la sécurisation des droits pour chaque parcelle
- € l'encouragement des investissements permettant l'intensification agricole
- € l'amélioration des conditions de vie des montagnards par l'adoption de modes de vie sédentaires

Les stratégies mises en place pour parvenir à ces résultats incluent un zonage des finages villageois basé prioritairement sur le degré de pente des terres considérées, une planification de l'affectation des espaces à tel ou tel type de production, l'introduction de cultures commerciales et de vergers pour diversifier l'agriculture, l'amélioration des réseaux de transports et des connections avec les marchés locaux, la généralisation des systèmes de micro-financement et enfin la délivrance de titres fonciers.

L'allocation des terres est testée dans quelques villages du Nord du pays au tout début des années quatre-vingt dix avant d'être officiellement introduite en 1994. En 1996, un décret du Premier Ministre sur l'allocation des terres (03/PM 25/06/1996) généralise cette politique à l'ensemble des provinces du pays, insiste sur la nécessité de transformer les terres cultivées de façon itinérante en terres agricoles permanentes et sur les besoins de formation des personnels en charge de l'application de ces procédures à l'échelle des districts et des provinces. Le Programme National d'Eradication de la Pauvreté jusqu'en 2020 présenté par le gouvernement lao en 2003 (National Poverty Eradication Programme 2020, NPEP) identifie 72 districts prioritaires –la plupart dans les provinces du Nord- parmi les 142 que compte le pays et parmi eux 47 devant faire concentrer les efforts des services concernés avant 2006. En pratique, cela signifie que des équipes du Ministère de l'Agriculture et des Forêts doivent travailler chaque année dans dix districts afin de récolter les données, former

---

<sup>9</sup> Il s'agit des programmes suivants : création de Zones Nationales de Conservation de la Biodiversité (National Biodiversity Conservation Areas ou NBCA) débutée en 1988, sédentarisation de l'agriculture initiée en 1989 suite au décret du Premier Ministre (PM 117/1989), l'éradication de la culture de l'opium ; programmes forestiers communautaire ; déplacements et regroupements de villages dans des zones "focales" à des fins de développement rural (programme initié dès le début des années quatre-vingt dix mais formulé précisément seulement en 1998) ; allocation des terres.

<sup>10</sup> La fin de l'agriculture sur brûlis est régulièrement annoncée dans les documents du gouvernement lao dans des délais irréalistes. Au cours des années quatre-vingt dix, la disparition totale de l'agriculture sur brûlis était planifiée par l'an 2000.

les personnels locaux, effectuer les études de suivi nécessaires et initier une dynamique d'allocation foncière que les districts devront ensuite généraliser à l'ensemble des villages selon une procédure identique. Ces équipes sont composées de représentants des quatre unités techniques mentionnées dans le chapitre précédent : FIPC et RSCEC, unités techniques rattachées au Département des Forêts, et deux centres de recherche appliquée, NAFRI et NAFES, fonctionnant plus ou moins comme des unités techniques autonomes et bénéficiant chacun de différents programmes d'aide étrangers (Coopération bilatérale suédoise, IRD, CIRAD, FAO notamment).

NAFRI compte 238 employés, dont 40% de scientifiques, plus 140 personnes sous contrat temporaire, soit 378 personnes au total. Il s'agit de l'unité la plus importante parmi les quatre précédemment citées. L'institut possède deux centres de recherche agronomique à Louang Prabang et sur le plateau des Boloven et travaille également sur la pisciculture et sur l'élevage, notamment pour les zones péri-urbaines. Une collaboration en cours avec l'IRRI au Philippines doit permettre, à partir des 13500 variétés de riz gluant récoltées dans le pays, de créer sept à huit mille variétés améliorées<sup>11</sup>. Dans le domaine de l'allocation des terres, NAFRI a développé depuis le début des années 90 avec l'aide de la coopération suédoise (Lao-Swedish Forestry Program jusqu'en 2001, Lao-Swedish Upland Agriculture and Forestry Research Program ou LSUAFRP depuis cette date) une méthodologie en huit étapes, modifiée récemment et comptant désormais dix étapes. Depuis février 2002, une unité socio-économique implantée dans les locaux de l'Institut est chargée d'effectuer les études de suivi et de formuler des recommandations pour améliorer la méthodologie et l'adapter aux difficultés rencontrées. Cette unité socio-économique travaille notamment dans 8 villages tests répartis dans deux districts des provinces de Louang Prabang (Phonexay) et Oudomxay (Namo).

Le rôle premier du FIPD est de procéder à l'étude des sols et de proposer une affectation productive des espaces étudiés. Les enquêtes de terrain s'effectuent en saison sèche, de novembre à avril, l'analyse des données pendant les six autres mois de l'année. C'est à partir des études et des recommandations techniques du FIPD que les districts procèdent à l'allocation foncière dans les villages concernés. Jusqu'en 2000, le FIPD s'occupait également de la mise en œuvre concrète de l'allocation des terres (il a d'ailleurs participé à la définition de la méthodologie en huit étapes mentionnées précédemment) mais ce rôle est désormais davantage du ressort du RSCEC et de NAFES. Le FIPC participe néanmoins encore aux recherches menées par NAFRI dans le Nord du pays et teste notamment dans la province d'Oudomxay une procédure de cultures alternées devant permettre en quelques années, sur un ensemble de sept parcelles, le remplacement de la culture de riz de pente avec cycles de jachère par des cultures de rente permanentes, cardamome et benjoin notamment.

Le Service de Vulgarisation Agricole (NAFES) compte 180 employés dont la tâche principale consiste à former des vulgarisateurs agricoles pouvant ensuite travailler de façon autonome dans les districts. Son but est notamment d'assurer le développement et la duplication de "fermes modèles" fonctionnant comme des centres d'éducation agricole et d'aide à la sécurité alimentaire. L'un des programmes du NAFES, le Programme Spécial de Sécurité Alimentaire (SPFS) est financé en partie par la FAO

---

<sup>11</sup> Le Laos est le second pays au monde après l'Inde pour le nombre de variétés de riz, et le seul à promouvoir le développement de variétés de riz gluant.

et concerne 8 villages répartis sur 6 sites dans quatre provinces (Vientiane, Borikhamxay, Louang Nam Tha et Oudomxay). Le NAFES travaille en étroite collaboration avec le Centre pour l'Eradication de l'agriculture sur brûlis (RSCEC, rattaché au Département des Forêts du MAF) qui ne compte que 12 personnes. Outre ses activités de terrain (mise en œuvre de l'allocation des terres dans des villages cibles, formation d'agents de district), le RSCEC tient à jour et édite les données statistiques nationales concernant la réduction de l'agriculture sur brûlis et l'allocation des terres.

### Méthodologie pour le Plan d'Usage des Terres (LUP) et l'Allocation Foncière (LA)

<i>Etape</i>	<i>Details</i>
1	<i>LUP and LA preparation</i>
2	<i>Village boundary delineation and land use zoning</i>
3	<i>Data collection and analysis</i>
4	<i>Village land use plans</i>
5	<i>Forest and land allocation decisions</i>
6	<i>Field measurements of agricultural land</i>
7	<i>Forestry-land agreements and transfer of rights to villagers</i>
8	<i>LUP and LA information storage</i>
9	<i>Agricultural land records</i>
10	<i>Monitoring and evaluation</i>

*D'après Lao-Swedish Forestry Programme, Février 2001 (Leuangkhamma & Jones & Sysomvang, 2001: 5)*

Le processus d'allocation des terres s'effectue dans chaque village selon une procédure identique<sup>12</sup>, présentée officiellement par le MAF dans son instruction de 1996 sur l'allocation foncière<sup>13</sup> et mise au point par NAFRI et le FIPC avec la coopération d'experts du Lao-Swedish Forestry Programme. Cette méthodologie contenait auparavant huit étapes mais fut modifiée en 2001 et en compte désormais dix. Le personnel en charge de l'étude villageoise utilise une série de manuels en langue lao comprenant les principaux documents et informations nécessaires pour chaque étape (support graphique pour les cartes de finage, questionnaire type pour l'enquête socio-économique, documents officiels devant être signés par les villageois etc...). Dans ce processus, le plan d'usage des terres (Land Use Planning ou LUP, *kan vang pén nam saï ti din* en lao) concerne la collectivité villageoise dans son ensemble tandis que l'allocation foncière proprement dite (LA ou *mob din mob pha* en lao) s'effectue au niveau des maisonnées. La première étape consiste en une démarcation précise des limites du finage villageois et en un zoning des terres en fonction de leur degré de pente. Une enquête socio-économique est conduite dans un deuxième temps auprès de

<sup>12</sup> Certains projets ont développé leur propre méthodologie, notamment la coopération allemande (méthodologies NAWACOP et PILUM, très proches de celles mises en place par NAFRI et le LSUAFRP). Le projet Hua Phan Shifting Cultivation Stabilization Pilot Project (HPSCSPP), financé par la Banque Asiatique du Développement, constitue un autre exemple très intéressant : son approche est basée sur l'identification de trois catégories de villages auxquelles sont appliquées trois "options" : la délimitation des frontières, le zonage ou l'allocation foncière. Chacune de ces options ou modules peut être mise en œuvre indépendamment des autres en fonction des besoins locaux, ou bien en combinaison avec les autres modules sur une période déterminée (voir Benjamin Mohr 2003 : 38-39).

<sup>13</sup> Instruction du MAF 0822/AF de 1996 : Instruction on Land and Forest Land Allocation Management and Use.

toutes les maisonnées. Dans un troisième temps sont établis les plans d'usages des terres, c'est à dire l'affectation productive des espaces villageois en fonction de leurs caractéristiques et des potentiels locaux. La cinquième étape entérine la délimitation des différents espaces productifs délimités au sein du finage. Les deux étapes suivantes ont pour but de mesurer et de répartir les terres agricoles entre les maisonnées et d'établir les titres fonciers correspondants. Les dernières étapes consistent en une formation à l'archivage des données recueillies et aux techniques de suivi. L'ensemble du processus demande entre 45 et 60 jours d'après le responsable du RSCEC, parfois en cas de conflits entre les villages ou à l'intérieur de ceux-ci.

Au cours du processus, au moins quatre documents officiels sont rédigés et signés par les villageois :

- € *ko toklong tong ban* : accord villageois sur les frontières du village et l'affectation productive des espaces (LUP). Il s'agit normalement d'un document mais il semble que dans certains cas, il n'existe qu'un simple accord oral entre l'administration villageoise et les équipes techniques chargées du processus d'allocation. Un accord inter-villageois sur les frontières des finages est également parfois rédigé.
- € *bay mob sid nam say din so khao* ou plus couramment *bay mob ti din* : Certificat Temporaire d'Usage de la Terre (TLUC)
- € *sanya kan nam say ti din* : Contrat d'Usage de la Terre (LUC). Il est joint au précédent et indique l'usage que s'engage l'agriculteur de sa terre au cours des trois prochaines années.
- € *pen vad ti din* : carte de parcelle. Jointe aux deux documents précédents.

Les TLUC constituent des titres provisoires non transférables par voie onéreuse et valables seulement trois années. Ils peuvent être théoriquement transformés en titres permanents à condition que le Contrat d'Usage de la Terre rédigé en même temps que le TLUC, soit respecté. Les TLUC ne donnent pas lieu au paiement d'une taxe foncière car cette procédure relève, comme mentionné précédemment, des représentations locales du Ministère des Finances. Seuls les espaces bâtis et les jardins à proximité donnent lieu au paiement de cette taxe, qui ne concerne pas les essarts (mais il existe un système d'amendes pour les défrichements illégaux). Au cours de la procédure d'allocation des terres, les zones forestières (classées en cinq catégories comme indiqué dans le chapitre précédent), celles destinées à l'élevage ainsi que les terres agricoles "mises en réserve" (attribuables en fonction des besoins futurs) sont attribuées aux communautés villageoises dans leur ensemble (terres communales) et les terres agricoles (rizières, essarts, jardins) aux maisonnées. La délivrance des TLUC dans un village peut ne concerner qu'une partie des maisonnées, celles qui n'ont pas accès à des rizières ou bien dans une proportion insuffisante.

D'après les statistiques du SCREC (voir tableaux en annexe), des TLUC ont été délivrés à plus de 330 000 foyers (50% du total national) dans 5365 villages (40% du total national) depuis 1991. Un autre document, en cours de publication par le MAF (MAF 2003:65), annonce lui 6188 villages et plus de 370 000 foyers. Chaque fermier recevant en moyenne deux ou trois parcelles, on peut estimer qu'entre 600000 et un 1 000 000 de TLUC ont été délivrés au cours de la dernière décennie. Pourtant, d'après le responsable du SCREC lui-même, de nombreux villages inclus dans ces chiffres n'ont pas encore fait l'objet d'une procédure complète d'allocation des terres. Bien

souvent seule le planning de l'affectation productive des espaces (LUP) est finalisé mais l'allocation foncière proprement dite est encore en cours. Les études de suivi réalisées par l'unité socio-économique de NAFRI sont sur ce point assez éloquentes. En septembre 2002 dans le district de Phonexay (province de Louang Prabang), 67 villages avaient fait l'objet d'une procédure LUP mais l'allocation foncière proprement dite n'avait été réalisée que dans 8 d'entre eux, soit 12%.

Depuis 1996, les surfaces exploitées selon la méthode du brûlis ont diminué de 37% et le nombre de maisonnées pratiquant cette forme d'agriculture a lui baissé de plus de 50%. Ces statistiques, qui doivent être considérées avec précaution<sup>14</sup>, montrent bien que la priorité affichée du gouvernement est de réduire les surfaces touchées par l'agriculture sur brûlis car dans le même temps l'amélioration des conditions de vie des paysans ne fait elle l'objet d'aucune tentative statistique. D'autre part, cette baisse est assez inégale selon les régions : de 2001 à 2003, les surfaces concernées par l'agriculture sur brûlis ont diminué de moitié dans le Sud et le Centre, mais seulement d'un quart dans les provinces du Nord. Deux d'entre-elles, Louang Nam Tha et Houaphan, ont même vu leurs surfaces de brûlis augmenter au cours de cette période. Enfin, il est important de noter que le nombre de villages concernés chaque année par une procédure LUP/LA tend à baisser depuis 1996. A cette date, plus de 1200 nouveaux villages étaient concernés chaque année mais en 2002, la procédure LUP/LA n'avait été initiée que dans 315 nouveaux villages seulement. Ce ralentissement indique qu'après avoir procédé assez rapidement au début, les services du MAF doivent désormais appliquer la procédure LUP/LA dans des zones plus difficiles où les négociations sont longues et compliquées.

### **3.2 La mise en œuvre de l'immatriculation foncière**

L'article 43 de la loi foncière de 1997 prévoit la mise en place d'une procédure d'enregistrement des titres fonciers de façon uniforme sur tout le pays. Dans un premier temps cependant, l'immatriculation doit être mise en place dans les zones urbaines et péri-urbaines selon un système standardisé aux normes internationales et qui pourra par la suite être étendu aux autres régions du pays (section 10 de la loi foncière). Ce système sert de base opérationnelle pour l'établissement des cadastres et pour la taxation foncière ; son but premier est d'augmenter les recettes fiscales de l'État tout en facilitant la gestion du foncier urbain. Il est mis en œuvre par le Département Foncier du Ministère des Finances, entité qui n'a cependant qu'un rôle technique, les questions stratégiques étant du ressort soit du Ministère des Finances, soit du DONLUPAD.

L'immatriculation foncière démarre effectivement en 1997 avec le Land Titling Project mis en place grâce à un prêt de la Banque Mondiale et une assistance du gouvernement australien. Seules les quatre principales villes du pays sont concernées au départ (Vientiane, Savannakhét, Chamapssak et Louang Prabang) ainsi que leurs proches périphéries. Par la suite, les opérations d'immatriculation se sont étendues aux centres urbains de cinq autres provinces (Vientiane province, Kammouan, Borikhamsay, Sayaboury et Saravane). La première phase de ce projet s'est achevée fin 2003 ; une deuxième phase est prévue jusqu'en 2008 avec un nouveau prêt de la

---

<sup>14</sup> L'impact réel de l'allocation foncière en termes de sédentarisation des pratiques agricoles reste très flou : les essarts illégaux, très nombreux notamment dans le Nord, ne sont, par définition, pas pris en compte dans ces statistiques.

Banque Mondiale et la poursuite de l'assistance technique australienne. Le budget total pour cette deuxième phase est de 23,92 million de dollars : 14,82 millions sous forme d'un prêt de la Banque Mondiale (IBRD/IDA), un don de 6,84 millions de l'Australie (AusAid) sous forme d'assistance technique et 2,2 millions de dollars apportés par le gouvernement lao .

*L'attribution des parcelles peut s'effectuer de deux façons différentes :*

- € *dans les zones couvertes directement par le projet (les centres urbains), une adjudication systématique donne lieu à la délivrance d'un titre foncier définitif (bay ta din) comprenant un relevé géométrique de la parcelle. Les zones concernées par les opérations d'adjudication systématique sont choisies sur la base des critères suivants : surfaces agricoles importantes, bonnes infrastructures et accès au marché, disputes foncières fréquentes, chômage moyen, demande d'accès au crédit élevée, densité humaine assez importante, taux de paiement des taxes foncières important, demandes des villageois, potentiel pour une augmentation des transactions foncières.*
- € dans les zones adjacentes, une adjudication sporadique est effectuée à la demande des habitants à condition qu'ils acquittent leur taxe foncière (phassi ti din) normalement. Elle donne lieu à la délivrance d'un titre provisoire contenant un relevé de la parcelle (*penti din / land survey certificate*). Celui-ci est ensuite transformé en titre foncier définitif lorsqu'il est procédé à une adjudication systématique dans la zone concernée. Lorsque la propriété sur une parcelle ne peut être établie de façon incontestable, il est procédé à un relevé provisoire de la parcelle (*bay yang yeun ti din so khao*) qui peut être transformé en titre foncier après dix années d'occupation interrompue.

Environ 190 000 parcelles ont été attribuées depuis le début du projet. Cependant, moins de 135 000 titres fonciers ont été effectivement enregistrés et distribués. En l'état actuel, le projet -possède une aire d'extension très limitée. Il faut également insister sur le fait que même dans les zones urbaines, l'attribution foncière tend à se faire en priorité et parfois exclusivement pour des parcelles bâties, les terrains cultivés étant parfois également enregistrés, mais moins de façon moins systématique.

La seconde phase, qui débute à la fin 2003 et représente un budget total d'environ 23 millions de dollars sur six ans, sera consacrée en priorité au renforcement des capacités institutionnelles (renforcement du rôle du DONLUPAD<sup>15</sup>, formulation de la politique à long terme et formation des personnels nationaux et locaux) et au développement à plus grande échelle des procédures testées durant la première phase. Cette extension géographique du projet est réclamée par le gouvernement lao qui souhaite voir le projet s'étendre le projet LTP à cinq nouvelles provinces : Sekong, Attapeu, Louang Nam Tha, Bokèo et Oudomxay. De leurs côtés, les donateurs sont plus réticents et posent une série de critères pour la sélection des nouvelles régions. Ces critères insistent principalement sur les ressources humaines et la capacité à suivre pas à pas la méthodologie mise au point sans brûler les étapes (*backlogs*). Deux

---

<sup>15</sup> notamment sur les thèmes suivants : droits des investisseurs étrangers, taxes pour terrain de taille supérieure à la limite maximum autorisée, droits des organisations et collectivités, modalités des compensations foncières en cas d'expropriation, réinstallation, statut des parcelles non utilisées.

nouvelles provinces parmi les cinq proposées par le gouvernement lao devraient être choisies au cours des deux prochaines années et faire l'objet de procédures test.

Parallèlement, dans le but d'étendre l'immatriculation aux terres agricoles et aux zones rurales, la Banque Mondiale conduit actuellement une série d'études sur différents sujets encore mal compris des décideurs afin de formuler des recommandations concrètes pour appliquer le projet LTP dans ces nouvelles régions :

- ∄ Systèmes fonciers coutumiers, conversion des TLUC en titres fonciers permanents
- ∄ Caractéristiques des marchés financiers et tendances principales dans les zones urbaines et périurbaines.
- ∄ Compatibilité du nouveau cadre juridique avec les pratiques coutumières, y compris les systèmes d'héritage ou l'arbitrage coutumier des divorces.
- ∄ Méthodes de classification des sols et d'affectation productive des espaces.
- ∄ Impact socio-économique du LTP phase II.

Cette attention accordée au enjeux sociaux du projet est un signe à la fois encourageant et inquiétant : encourageant parce que de telles études seront en effet nécessaires pour déterminer les modalités de mise en œuvre dans des régions rurales où prévalent des arrangements coutumiers et des systèmes fonciers variables d'un groupe ethnique à l'autre, inquiétant parce que de telles études devraient être menées avant même la mise en place du projet, et non seulement dans sa deuxième phase, six ans après son démarrage....



## Deuxième partie

### L'impact social de la réforme foncière

#### 4. L'IMPACT SOCIAL DE L'ALLOCATION FONCIÈRE

##### 4.1 Conséquences pour l'accès à la terre et l'évolution des modes de vie des agriculteurs

L'enquête commissionnée en 2003 par la Banque Asiatique du Développement sur la pauvreté au Laos (ADB 2001:38-39) montre que l'allocation foncière est citée par les villageois comme première cause d'appauvrissement dans trois régions sur quatre (Nord, Est et Centre). Ce résultat très négatif provient de plusieurs facteurs étroitement liés les uns aux autres : l'esprit général de la réforme, la réduction de l'accès à la terre, la détérioration des conditions de vie locales et l'absence d'intensification de l'agriculture.

1) Les documents officiels rédigés aujourd'hui par le gouvernement lao ou par le MAF opèrent une distinction claire entre deux formes d'agriculture sur brûlis, cyclique ou pionnière (voir précédemment, partie I). La première de ces deux formes est considérée comme potentiellement durable lorsque la pression foncière reste faible. Il est cependant excessif d'y voir une "avancée majeure dans la définition de la politique de développement rural" (MAF 2003:42) ou d'en conclure, comme le font James R. Chamberlain et Panh Phomsombath (2003: 35), que l'agriculture sur brûlis cyclique est aujourd'hui officiellement acceptée au Laos. Au contraire, les enquêtes de terrain récentes montrent que cette distinction est surtout théorique et qu'une politique restrictive et contraignante est généralement appliquée. L'agriculture sur brûlis cyclique est tout juste tolérée mais de façon transitoire et avec des jachères maximum de quatre années (durée à partir de laquelle un recru forestier est considérée comme une forêt en régénération, dans laquelle les coupes ne sont pas autorisées)<sup>16</sup>. Il s'agit donc de contraindre les agriculteurs à changer leur système de production en réduisant leur espace disponible, ou en d'autres termes en créant artificiellement de la pression foncière, sans considération pour le coût social d'une telle politique.

2) La détermination des services techniques du MAF à réduire les espaces disponibles pour l'agriculture sur brûlis s'affiche clairement dans les statistiques du RSCEC : 82% des surfaces allouées depuis 1995 (1995-2002) ont été classées comme zones forestières (MAF 2003:43). Parmi celles-ci, les forêts d'usage courant (*pa som say* : cueillette, récolte de bois, chasse) représentent un quart du total, les forêts "en régénération" (*pa feun fou* : jachères de plus de cinq ans retirées des surfaces agricoles utilisables) 15% et les forêts dégradées (*pa soud som* : essartage toléré avec des jachères de trois années maximum) seulement 2%. Partout à l'issue de l'allocation foncière, les surfaces protégées sont plus importantes que celles destinées à l'usage. Les études locales menées par l'unité socio-économique de NAFRI confirment clairement cette tendance : dans les 66 villages district de Namo (province d'Oudomxay) concernés par l'allocation foncière, les terres classées comme forêt représentent 88% de la surface totale et seulement 8% d'entre-elles ont été classées

---

<sup>16</sup> L'article 35 de la loi sur la forêt de 1996 met en place des incitations financières pour les agriculteurs acceptant de ne pas couper les arbres sur les jachères de cinq années et plus. L'article 20 indique lui que les forêts de régénération deviennent ensuite des forêts "de protection" ou des forêts de "conservation".

comme forêt dégradée. Cette réduction des surfaces disponibles pour l'agriculture de montagne semble particulièrement forte au moment de l'allocation foncière proprement dite. Le planning de l'affectation productive des espaces (ou zonage) (Land Use Planning ou LUP), étape préliminaire à l'allocation foncière possède, lui, un effet moindre. Les études menées dans le district de Phonexay (province de Louang Prabang) montrent que dans les villages concernés par la procédure LUP, chaque foyer a accès à environ 4 ha de terres cultivables et à 5 ha de forêt. Par contre, après l'allocation des parcelles, chaque foyer n'a plus accès qu'à 2,7 ha de terres cultivables et 9 ha de forêt en moyenne.

3) Cette réduction des espaces disponibles s'opère au détriment des conditions de vie et de la sécurité alimentaire des foyers, lesquelles ne font l'objet d'aucune enquête statistique publique ni suivi sur le long terme. Avec la réduction drastique des temps de jachère (3 à 4 ans désormais contre 10 à 15 ans auparavant), et dans un contexte où les techniques n'évoluent pas, ou peu, la fertilité des champs d'altitude décroît fortement, les récoltes de paddy chutent parfois de plus de moitié (Chamberlain & Phomsombath 2003:35-39) et le temps nécessaire au désherbage ne cesse d'augmenter en raison de la prolifération des adventices herbeux. Par ailleurs, en raison de la pression foncière et démographique sur certaines zones de la forêt, de nombreux NTFP deviennent plus rares. Il s'agit d'une tendance extrêmement préoccupante car non seulement ces produits forestiers représentent 55% en moyenne du revenu monétaire des foyers ruraux (UNDP 2001:78) mais ils constituent également la ressource première des foyers les plus pauvres et leur première protection contre l'insécurité alimentaire. Les enquêtes menées par NAFRI dans les districts de Namou et de Phonexay<sup>17</sup> montrent que la raréfaction de ce type de ressources concernent principalement les produits destinés à l'alimentation et au commerce : cardamome, fougères, certaines variétés de pousses de bambou, miel. Il n'y avait jusqu'à présent que très peu de régulations collectives concernant les NTFP, plutôt une connaissance "des bons coins" avec parfois, comme dans le cas des champs d'imperata (herbe à pailote) une appropriation par un groupe de familles. Avec la limitation des espaces forestiers accessibles, les cas de surexploitation et de cueillettes "sauvages" sur le finage des villages proches se multiplient.

4) Face à la réduction de leurs ressources naturelles, les agriculteurs ne disposent pas d'alternatives viables sur le long terme. Le soutien technique de la part des services publics reste très faible : l'étude commissionnée par la Banque Asiatique du Développement révèle que sur les 91 villages étudiés dans 43 districts différents, aucun n'avait reçu d'aide technique directe pour l'intensification de l'agriculture, que ce soit sous forme de développement de rizières dans les bas fonds ou de cultures commerciales en altitude (UNDP 2001:81). Une étude de NAFRI menée en 2000 montre que parmi les 49 agriculteurs interrogés, seuls 40% d'entre eux ont pu augmenter leur surfaces de rizières tandis que dans 60% des cas, l'allocation foncière n'a eu aucun impact direct de ce point de vue. Cette politique apparaît même contraire aux objectifs poursuivis puisque dans les régions du Nord la production de riz d'essart a augmenté dans 47% des cas étudiés (Keoketsy&Bouthabandid&Noven 2000:14).

---

<sup>17</sup> Dans le district de Phonexay (province de Louang Prabang), 161 variétés de NTFP ont été recensées et classées en 4 catégories : économique (38 produits identifiés), alimentaire (50), médical (61), domestique (12). Dans le district de Namou (province d'Oudomxay) les équipes de Nafri ont recensé 76 variétés dont 27 à usage économique, 27 à usage alimentaire, 6 à usage domestique et 16 à usage médical.

Certes, il existe des cas positifs où les pratiques agricoles s'intensifient et où les revenus paysans augmentent mais il s'agit moins d'un effet de la politique menée par l'État que de conditions préalables favorables à l'évolution des systèmes agraires. Ainsi dans le district de Kentao (province de Sayabouri), la proximité du marché thaïlandais a directement contribué à la mécanisation et à la spécialisation de l'agriculture locale d'abord dans la production de coton puis de maïs. Le seul effet de l'allocation foncière fut d'encourager le labour sur les réserves foncières car les paysans avaient peur de perdre leurs terres s'ils ne les mettaient pas en valeur. D'autres exemples de ce type peuvent être identifiés, notamment dans le Sud du pays, mais il faut noter qu'il s'agit d'exceptions très localisées ne remettant pas en question une tendance générale très inquiétante.

#### **4.2 Allocation foncière et déplacements de populations : la quadrature du cercle**

Cet impact socioéconomique globalement négatif est fréquemment attribué à des méthodes trop peu participatives et à la volonté des services du MAF de réaliser l'allocation en une seule fois, le plus vite possible et de façon identique dans tous les villages. Les membres du SCREC interrogés durant la mission ont affirmé passer entre 30 et 45 jours dans chaque village pour réaliser l'allocation foncière mais il s'agit dans ce cas de procédures "pilotes", durant lesquelles ils forment les personnels locaux du MAF avant de continuer leur action dans un autre district. En tant normal, le processus dure beaucoup moins longtemps, entre cinq et quatorze jours seulement d'après la plupart des observateurs (Jones 2001: 85). Par ailleurs, l'affectation productive des espaces, puis l'allocation proprement dite sont effectuées davantage en fonction des désirs des administrateurs locaux et régionaux - qui répondent en cela aux objectifs fixés par leur hiérarchie- qu'en fonction des savoirs-faire et des besoins des villageois.

L'allocation foncière serait-elle donc simplement une bonne idée mal appliquée ? Au-delà des problèmes de méthode, il apparaît que la réforme foncière se déroule, notamment dans les zones rurales Nord, dans un contexte extrêmement défavorable marqué par des recompositions territoriales de grande ampleur et des migrations mal contrôlées par l'État. De nombreuses personnes, tant lao qu'occidentales, interrogées au cours de la mission ont reconnu que l'allocation foncière, même mieux organisée et mieux appliquée, ne pourra donner de bons résultats que lorsque cesseront les déplacements continus de villages ou de fraction de villages pour la plupart initiés par l'administration<sup>18</sup>. Depuis trois décennies maintenant, le gouvernement lao encourage les villages montagnards à quitter les hauteurs et à venir s'installer dans les vallées : il s'agit de mieux contrôler les populations mais également de rentabiliser les dépenses d'infrastructure en rapprochant et en regroupant les villages dans les zones les plus facilement accessibles. Plusieurs études ont déjà démontré le coût humain très élevé de cette politique (qui accroît de façon spectaculaire et durable la mortalité dans les villages déplacés) et ont dénoncé le cynisme d'un gouvernement qui incite les villageois à se déplacer en leur promettant une aide technique puis demande aux projets de développement internationaux d'assumer cette responsabilité. En ce qui

<sup>18</sup> L'unité socio-économique de NAFRI réalise des études de suivi dans plusieurs villages du Nord-Laos concernés par l'allocation des terres. Les rapports rédigés à la suite des missions de terrain portent autant sur les effets négatifs des relocalisations et des regroupements de villages que sur l'allocation des terres stricto sensu.

concerne spécifiquement l'allocation foncière, le problème majeur réside dans l'absence de concertation entre les services concernés au moment de l'établissement puis de la mise en œuvre des plans quinquennaux à l'échelle des districts. La planification des déplacements et regroupements de villages est du ressort du pouvoir des cabinets des chefs de districts et des gouverneurs provinciaux ; celle de l'allocation foncière dépend par contre des représentations des bureaux locaux et provinciaux du MAF. La collaboration entre ces institutions est minimale et dans bien des cas les déplacements de villages annulent les effets bénéfiques des services du MAF. Sur ce point, l'exemple des villages étudiés par l'unité socioéconomique de NAFRI dans le district de Phonexay (province de Louang Prabang) est édifiant.

Dans ce district, 35 villages doivent être déplacés et/ou regroupés au cours de la période 2001-2005 sur un total de 72 (presque 50 % !)<sup>19</sup>. Le but affiché des autorités est de réduire le nombre total de villages dans le district à 41. Ceci représente le déplacement de 1725 familles, soit 11 472 personnes, chiffre bien au-delà des capacités de gestion de l'administration locale d'après les rédacteurs du rapport. Ainsi dans le village de Huay Maha (réunion de deux villages auparavant distincts), 180 nouvelles familles doivent arriver au cours des prochaines années et s'installer avec les 92 déjà présentes sur place. L'administration locale a besoin de 52 millions de kips pour le réseau d'adduction d'eau et de 100 millions de kips pour l'amélioration de la piste existante. Le responsable du district essaie d'obtenir cette somme auprès de projets de développement étrangers, pour l'instant sans succès, mais cela n'empêche pas les administrateurs de poursuivre les objectifs annoncés en 2001, alors que la mortalité sur les sites d'accueil augmente fortement et que les conditions de vie y sont souvent plus difficiles que sur les sites d'origine<sup>20</sup>. L'arrivée permanente de nouveaux foyers dans le village de Huay Maha (77 depuis qu'a été effectuée l'allocation des terres) a très vite rendu caduque les arrangements signés avec les autorités du district sur le partage des espaces agricoles. En prenant en compte à la fois l'accroissement naturel de la population et les plans de déplacements de villages par les autorités, on peut en effet estimer que le village comptera 294 familles et 2117 personnes en 2020 (contre 92 en 2002). La demande de terres cultivables à cette date sera d'environ 2400 à 3000 hectares mais les études effectuées indiquent qu'il n'y a que 1225 ha de terres agricoles disponibles sur le finage villageois, soit une capacité d'environ 90 à 120 personnes dans un système agraire basé sur trois à quatre années de jachère. En d'autres termes, les autorités ont alloué deux fois et demi moins de terres que nécessaire aux villageois pour maintenir ou améliorer leurs conditions de vie, et ce même en comptant les terres agricoles mises en réserve lors du zonage et de l'allocation (entre 10 et 15 % en moyenne dans chaque village concerné).

### **4.3 Les stratégies informelles pour l'accès à la terre**

De façon directe ou indirecte, la réforme foncière a donc eu pour première conséquence d'accroître la pression foncière dans presque tous les villages, à la fois en ce qui concerne les terres cultivables, les lieux de pêche ou les lieux de cueillette.

---

<sup>19</sup> Les raisons invoquées pour les déplacements : villages situés sur des zones cruciales d'un bassin versant ; opium ; implantation d'activités de développement trop difficile ; villages situés en dehors des ZPD ; population inférieure à 50 familles. Concernant ce dernier point, l'argument apparaît spécieux : 17 villages sur les 35 qui doivent être déplacés par le district de Phonsavai sur la période 2001-2005 sont composés de 50 familles ou plus (LSUAFRP 2002 : 3-4).

<sup>20</sup> Certains villageois de Huay Maha bénéficiaient par exemple d'un système d'adduction d'eau dans leur village d'origine.

Résultat, des tensions apparaissent fréquemment entre les immigrants venus à l'appel des autorités s'installer dans leur nouveau village et les premiers occupants de celui-ci. Des tensions apparaissent également entre villages voisins en raison de l'introduction d'une nouvelle conception de la frontière. Là où existaient autrefois des zones à légitimités multiples (co-gestion des espaces forestiers périphériques par différents villages) ne subsistent plus désormais que des espaces administratifs *khét phok khong ban* séparés les uns des autres : avec l'apparition de légitimités exclusives sur la terre se développent plus fréquemment que par le passé des querelles relatives à certains droits (cueillette, chasse) dont les aires d'application se chevauchaient autrefois mais sont aujourd'hui géométriquement séparées. De nombreux experts pensent que si une attention plus grande était portée au zonage des espaces et si des terres de gestion multivillageoise étaient légalisées, cela permettrait de diminuer sensiblement le nombre de querelles de frontières entre les communautés villageoises. Les difficultés d'application de la réforme foncière dans les zones rurales ont aussi pour conséquence de remettre en question l'avenir du processus : alors que les villageois ont en général une attitude plutôt positive vis-à-vis du droit écrit, les villages non encore concernés par l'allocation foncière (en général les plus difficiles d'accès) sont aujourd'hui de plus en plus réticents car ils se rendent compte des difficultés rencontrées par leurs voisins et ils jugent d'autre part leur système coutumier plus flexible et plus juste que la nouvelle régulation introduite par l'administration. Ceci explique également en grande partie le ralentissement du nombre de nouveaux villages dans lesquels est effectuée chaque année l'allocation des terres (voir les statistiques du RSCEC en annexe).

Dans un contexte où la mobilité et la pression foncière s'accroissent et où, dans le même temps, les techniques de production évoluent peu, les villageois doivent se débrouiller pour maintenir leur niveau de vie, c'est à dire concrètement pour accéder à de nouvelles terres qui leur permettront de compenser les rendements décroissants de leurs essarts. Les stratégies suivantes ont été observées dans le Nord du pays (NAFRI-LSUAFRP 2002 & 2003):

- ∄ Les villageois ne cherchent pas à obtenir plus de terres auprès des autorités (afin d'éviter de payer des taxes supplémentaires) mais défrichent illégalement dans des zones forestières reculées ou dans des régions non revendiquées par les premiers occupants. 70 % des cas de ce type ont été recensés dans la moitié Nord du pays (Keoketsy & Bouthabandid & Noven 2000:11). Ce type de défrichement est facilité, dans le cas des villages déplacés, par l'autorisation fréquemment donnée aux villageois (preuve de l'incapacité des autorités à appliquer la loi de façon aussi ferme qu'il n'est prévu dans les textes officiels) de pratiquer une résidence alternée entre l'ancien et le nouveau site : les migrants défrichent l'espace qui leur est affecté dans le nouveau village tout en continuant un essartage de complément sur l'ancien site. Parfois, l'amende que les villageois payent pour leurs essarts illégaux est considérée par eux comme une façon de légaliser leur occupation. D'une façon générale, la pratique du brûlis ne disparaît pas, au contraire, mais elle tend à se faire de façon plus anarchique que par le passé, et se trouve associée à de nouvelles figures de mobilité (déplacements multiples de fractions de villages, essaimages, mise en place de réseau parfois très étendus).
- ∄ La location de terres devient de plus en plus fréquente. Le dédommagement peut s'effectuer soit en nature, soit sous forme de paiement de la taxe foncière

à la place du propriétaire. Cette situation favorise les résidents les plus anciens, au détriment des immigrants ou des jeunes ménages. Il a également été observé une tendance à la location, et parfois à la vente, de terres cultivables pour la plantation d'arbres de rente (teck notamment) à des personnes extérieures au village. Ceci procure de l'argent à certaines familles mais réduit leurs surfaces agricoles et menace leur avenir. Ces transactions sont enregistrées par le conseil villageois mais elles ne sont pas forcément transmises aux autorités du district.

- € L'achat de terres devient également plus courant que par le passé. Il met souvent en relation des occupants anciens et des familles déplacées. Dans le Nord, plusieurs exemples montrent que ce type de transaction est souvent effectué entre deux groupes ethniques distincts : les Khmou (autochtones) et les Hmong (immigrants récents). Ainsi dans le village de Huay Maha précédemment cité, de plus en plus de familles khmou vendent leurs terres à des immigrants hmong. L'argent ainsi acquis leur permet de se constituer un petit capital, lequel est ensuite utilisé pour émigrer sur un autre site où se sont déjà installés certains membres de leur lignage (migrations en réseau). Au moment de la transaction, l'ancien occupant donne à l'acheteur son TLUC comme preuve de la cession de son droit. Le problème est que cette cession est doublement illégale : d'une part les TLUC ne peuvent pas être vendus et par ailleurs leur période de validité a en général expiré au moment de la transaction. Enfin, ces transactions informelles ne sont pas enregistrées, ne serait-ce qu'à titre informatif, par les autorités locales, d'où un décalage de plus en plus important entre les données "officielles" et la réalité des arrangements fonciers dans les villages.

## 5. L'IMPACT SOCIAL DE L'IMMATRICULATION FONCIÈRE

Les données disponibles sont beaucoup moins nombreuses que pour l'allocation foncière d'une part en raison de l'extension géographique moindre de cette procédure et d'autre part en raison d'un nombre d'études moins important. Une série d'indicateurs viennent d'être mis en place par le Département Foncier au sein du Ministère des Finances (*MoF, 2003, Socio-economic baseline study*) mais il faudra attendre quelques années avant de pouvoir effectuer une véritable analyse de l'impact social de cette procédure.

### 5.1 Immatriculation foncière et inégalités sociales

Aucune donnée claire n'est pour l'instant disponible sur le temps nécessaire aux transactions foncières avant et après la mise en place de la procédure d'immatriculation, ni sur la durée moyenne pendant laquelle une parcelle reste la propriété d'un même individu, ni enfin sur le degré de transparence des procédures. D'un point de vue économique, les données sont également lacunaires, faute d'avoir mis en place dès le début des indicateurs fiables. Il semble que l'immatriculation foncière soit corrélée avec une appréciation du prix des terrains mais aucune donnée n'est disponible sur l'ampleur moyenne de cette augmentation, ni sur les zones les plus concernées.

Contrairement aux objectifs poursuivis initialement, l'immatriculation foncière ne semble pas, pour l'instant tout au moins, avoir réduit le nombre de disputes foncières. Par contre, le temps nécessaire pour résoudre ces disputes est plus court. Le type de disputes évolue après l'immatriculation : les disputes relatives aux limites de parcelles ou de finage sont de moins en moins fréquentes mais sont remplacées par des disputes ou des tensions relatives soit à l'héritage (43 % des disputes dans les villages concernés par l'immatriculation concernent le partage de l'héritage familial) soit à des pollutions liées à des usages particuliers de parcelles adjacentes. Par contre, la procédure d'immatriculation foncière ne change pas les préférences des villageois en matière de résolution des conflits : dans la grande majorité des cas, les disputes sont réglées à l'intérieur du village.

Le projet LTP a pour l'instant travaillé essentiellement dans les zones urbaines et auprès des classes moyennes et supérieures. Pour cette raison sans doute, il est perçu comme bénéficiant en priorité "aux riches" (MoF 2003:47). Les populations les plus pauvres, qui habitent en générales dans les zones périurbaines les plus excentrées, n'ont pas eu l'occasion jusqu'à présent de sécuriser leurs droits via l'immatriculation foncière, soit parce qu'une procédure d'adjudication systématique n'a pas été lancée dans leur quartier, soit parce qu'elles n'ont pas les moyens de financer une procédure d'adjudication sporadique (dont les frais sont en partie supportés par les demandeurs), soit enfin parce qu'elles n'ont pas pu faire valoir de preuves tangibles de leurs droits sur les parcelles qu'elles occupent actuellement. Ce dernier point concerne notamment les membres de minorités ethniques installés récemment<sup>21</sup> sur des terrains périurbains appartenant à l'État -et donc pour lesquels le projet d'immatriculation foncière ne peut s'appliquer (MoF 2003:49&83)- ou bien ayant pris possession de leur parcelle par le

<sup>21</sup> Seules 37% des maisons enquêtées sont installées depuis plus de trente ans et 25% d'entre elles occupent leur parcelle depuis moins de dix ans.

défrichage, sans qu'aucun document n'ait été rédigé lors de leur installation par le chef du village. Il y a donc ici un risque de marginalisation (ou de pérennisation des inégalités sociales) des couches les plus modestes parmi les populations urbaines et périurbaines (locataires, personnes illettrées, occupants de terres publiques, minorités)

Parmi les motifs d'insatisfaction, les personnes interrogées indiquent fréquemment que l'immatriculation foncière leur a permis de sécuriser leurs droits sur les parcelles bâties mais non sur les terres agricoles. Dans les zones concernées par le Land Titling Project, 74% des surfaces sont utilisées pour l'agriculture et 14 % pour les terrains bâtis. Or, les titres délivrés pour l'instant portent à 67 % sur des terrains construits et à seulement 27% sur des terres agricoles (MoF 2003: 38). Cette contradiction tient en partie au fait que les conflits préexistants sont généralement plus nombreux pour les terres agricoles, ce qui freine la procédure d'adjudication tandis que la situation juridique des terrains bâtis semble plus facile à établir (documents disponibles). Un deuxième facteur, d'ordre politique, semble également important : une immatriculation rapide des terres agricoles périurbaines prendrait le risque d'accroître la spéculation foncière<sup>22</sup> et d'accélérer le rythme de l'urbanisation dans des proportions incompatibles avec les capacités de gestion des administrations locales.

Au fur et à mesure que le Land Titling Project va élargir son aire d'activité, la complexité juridique et sociale va probablement augmenter.

- ∄ Les procédures d'adjudication sporadiques et systématiques vont s'appliquer à des parcelles pour lesquelles des TLUC ont déjà été délivrés et parfois transmis ou vendus. Un rapport de 1998 portant sur 179 parcelles dans 6 villages indiquait que 85% des parcelles avaient fait l'objet de transactions non enregistrées et qu'il y avait une moyenne de 2 transactions non enregistrées par parcelle. Les causes invoquées pour le non enregistrement des transactions concernaient la mauvaise connaissance des procédures, leur coût et la nécessité de se déplacer. De plus, les villageois affirmaient faire entièrement confiance à leur chef de village pour enregistrer la transaction et servir de témoin en cas de problème. La formation des chefs de village aux nouvelles procédures mises en place par le LTP apparaît donc cruciale pour assurer sa pérennité.
- ∄ Le projet va travailler de plus en plus dans des régions où il n'a jamais véritablement existé de propriété privée de la terre et notamment où les systèmes coutumiers ne reconnaissent pas à un individu le droit d'aliéner une terre, même s'il dispose d'un droit individualisé sur celle-ci.
- ∄ Le projet devra s'adapter à des régulations coutumières et à des modes d'organisation sociale variés qu'il conviendra d'identifier et de comprendre avant d'introduire les nouvelles procédures. En l'état actuel, le projet ne

---

<sup>22</sup> L'immatriculation transforme la terre en garantie bancaire et, lorsque les populations ont peu d'expérience de ce type de procédure, ou bien lorsqu'elles ont besoin d'argent sur le champ, elles peuvent être amenées à vendre leur terre sans saisir pleinement les implications de cet acte. Les moins bien informés et les plus vulnérables risquent alors de ne pas profiter du nouveau système et même de se trouver dans une situation plus difficile que par le passé, d'où l'importance des activités de vulgarisation et d'information mises en place avant l'immatriculation foncière.



dispose que d'une documentation très réduite sur ces questions<sup>23</sup> et devra mettre en œuvre une étude exhaustive de qualité sur les systèmes fonciers coutumiers (appropriation de la terre, mariage, héritage, résidence, organisation du travail) au Laos et sur les dynamiques sociales (transactions foncières, recompositions territoriales et identitaires, spécialisations économiques) qui affectent les zones rurales et périurbaines du pays.

## 5.2 Immatriculation foncière et relations entre les sexes

Durant la première phase, le projet LTP s'est montré soucieux d'éviter des effets négatifs en matière de relations entre les sexes. Cette attention se justifie par le double effet négatif de l'allocation foncière dans les zones rurales : non seulement les titres sont majoritairement établis au nom du seul chef de famille mais de plus la diffusion de nouvelles technologies –lorsqu'elle existe- profite également aux hommes. Toutes les études menées ont montré que l'allocation foncière favorisait de ce point de vue la perpétuation et le renforcement d'inégalités entre les sexes très présentes dans l'organisation sociale coutumière des minorités ethniques. Dans un rapport daté de 1999 et portant sur 2400 familles réparties sur 100 villages et 17 districts, l'Union des Femmes Lao et le GRID (Gender Resource Information and Development) ont montré que le titre foncier était dans la majorité des cas attribué au chef de famille seul même lorsque la parcelle concernée avait été acquise conjointement avec son épouse ou par l'intermédiaire de celle-ci (Lao Women Union & GRID 1999).

### Acquisition de la terre et établissement du titre foncier : données par sexe

terre acquise par	l'homme	la femme	les deux	autres cas
%	18%	30%	52%	/

titre au nom de	l'homme	la femme	des deux	autres cas
%	58%	16%	7%	19%*

\* comprend les familles pour lesquelles les titres étaient au nom des enfants et les familles n'ayant pas encore reçu de titre foncier.

Cette tendance, particulièrement forte chez les groupes à organisation patrilinéaire stricte comme les Hmong notamment, s'explique principalement, outre les caractéristiques de l'organisation sociale des groupes enquêtés, par un niveau d'éducation et une connaissance de la loi moindres chez les femmes ainsi que par la prise en charge systématique par le chef de famille de toute activité de représentation officielle vis-à-vis de l'extérieur (Lao Women Union & GRID 1999:3).

Le projet LTP travaillant essentiellement dans des régions peuplées par des représentants de l'ethnie Lao, où les rapports entre les sexes sont réputés plus

<sup>23</sup> La seule étude réalisée pour l'instant dans le cadre de ce projet (*Existing Land Tenure and Forest Lands Study*, Lao Consulting Group, Land Tilting Project, Avril 2002, 109p) constitue un premier effort dans cette direction mais ses résultats sont très limités. Seuls trois groupes sont étudiés (Lao, Khmou et Hmong) and le texte contient de nombreuses approximations et généralisations abusives (par exemple le terme Khmou est utilisé pour désigner l'ensemble des groupes mon-khmer –ou Lao Theung-du Laos).

égalitaires<sup>24</sup>, ses responsables ont porté une attention particulière à son impact dans ce domaine afin de ne pas créer un déséquilibre en faveur des hommes. Le but était de développer une approche sensible à la problématique du rapport entre les sexes, notamment en intégrant des personnels féminins dans les équipes chargées de l'immatriculation foncière et, par une meilleure information des femmes, d'empêcher que des terres acquises ou héritées par l'épouse ne soient enregistrées au nom de son mari.

Les résultats du Land Titling Project dans ce domaine semblent encourageants puisque le nombre de titres fonciers issus par le projet au nom des femmes seules ou bien au nom des deux membres du couple a augmenté : 34% des titres sont au nom de l'épouse, 38% aux deux noms et 24% au nom de l'époux tandis que dans les régions non concernées par le projet, ces chiffres sont de respectivement 15%, 28% et 55%. (Zakout 2002:2). Ces données doivent être considérées avec précaution car elles comparent deux types de procédures totalement distinctes (immatriculation foncière dans le cas des zones concernées par le projet LTP, allocation foncière ailleurs). Des documents plus récents, notamment le rapport établissant les critères socioéconomiques pour la deuxième phase du LTP (MoF 2003), donnent des chiffres différents : dans ce rapport, il est indiqué qu'environ 20% des titres sont établis au nom des hommes, 28% au nom des femmes et 40% aux deux noms. Cependant, le rapport ne remet pas en question l'impact positif de la première phase du LTP dans ce domaine.

---

<sup>24</sup> Le système d'organisation sociale des Lao a parfois été quelque peu idéalisé, ou caricaturé, dans certains rapports écrits pour le Land Titling Project. Dans l'un des plus anciens (Sandbergen & al. 1997: section 1.5) on peut ainsi lire "*for the majority of certain Lao Lum groups the issue of land rights has been a very unique and special one as kinship and inheritance patterns are matrilineal and bilateral, and residence patterns mainly matrilocal*". Au fil des approximations et des exagérations, un mythe de la matrilinearité et de la matrilocalité des Lao s'est développé et constitue aujourd'hui un élément récurrent des discussions sur la problématique "gender" au Laos. Il est vrai que les Lao, contrairement aux groupes montagnards, possèdent un système de filiation bilinéaire, c'est à dire dans lequel les deux branches, paternelles et maternelles, possèdent un poids égal (système de filiation bilinéaire, ou cognatique). L'héritage, notamment les terres, est transmis à part égale entre tous les descendants, avec une part supplémentaire pour celui restant après son mariage dans la maison de ses parents. Traditionnellement, ce rôle revient à la fille cadette qui hérite donc d'une part plus importante que ses frères et sœurs. Par exemple, si la famille compte quatre enfants, la sœur cadette restant vivre chez ses parents même une fois mariée (mariage matrilocal) héritera de 50% des biens. Il est donc totalement excessif de parler d'une société "matrilinéaire" (la filiation par la mère n'a pas plus d'importance que la filiation par le père), ou "matrilocale" (la plupart des enfants résident une fois mariés dans leur propre maison). Il existe simplement au sein de cette société une **inflexion matrilinéaire** en ce qui concerne la transmission des biens, et notamment des terres.

## 6. CONCLUSIONS / RECOMMANDATIONS

### 6.1 Conclusions générales sur la réforme foncière (LUP / LA / LTP)

#### Constat

La réforme foncière en cours au Laos promeut la généralisation progressive de la propriété privée comme méthode pour intensifier l'agriculture, sécuriser la tenure foncière et accroître les recettes fiscales de l'Etat. La théorie sous-jacente à cette réforme est bien connue. L'individualisation des droits permet leur sécurisation ; elle encourage les agriculteurs à investir sur leurs terres et à la cultiver de façon sédentaire par un accès plus facile au crédit (la terre devient un garantie bancaire). Celui-ci facilite le développement du secteur agricole et contribue *in fine* à la réduction de la pauvreté. L'émergence de "marchés fonciers" facilite, elle, une répartition optimum des terres, c'est-à-dire une affectation à ceux qui ont le plus les moyens de les mettre en valeur de façon appropriée. Cette logique repose sur des postulats forts critiquables, notamment :

- ∄ Les systèmes fonciers traditionnels seraient totalement étrangers au système de la propriété privée
- ∄ Les systèmes fonciers traditionnels seraient nécessairement peu sécurisants
- ∄ Les systèmes fonciers traditionnels seraient trop rigides et empêcheraient une affectation optimum des ressources. Le marché lui par contre, posséderait cette vertu.
- ∄ L'accès au crédit permettrait l'enrichissement d'une majorité de personnes

De ce point de vue, l'esprit de la réforme en cours au Laos devrait s'inspirer des leçons tirées des expériences antérieures dans d'autres pays asiatiques, notamment la Thaïlande, où un programme d'immatriculation foncière est financé par la Banque Mondiale depuis 1984<sup>25</sup>. Là, la privatisation des terres a entraîné au contraire une insécurité foncière pour les petits agriculteurs, favorisé la spéculation foncière et accéléré l'exode rural (Leonard & Narintarakul 2003). Malgré la confiance affichée par les responsables lao, notamment ceux du DONLUPAD, dans l'impact positif à long terme de la réforme foncière, il existe une inquiétude réelle concernant les risques de spéculation foncière et d'exode rural accru.

#### Propositions

Il est extrêmement urgent, que ce soit pour l'immatriculation ou pour l'allocation foncière, de mettre en place des indicateurs de suivi permettant de mesurer l'impact social de cette réforme, notamment sur les conditions de vie dans les zones rurales, sur les transactions foncières et sur l'évolution du degré de concentration foncière. Il semble également indispensable de renforcer la capacité de suivi et de gestion à l'échelle villageoise, au sein des comités d'allocation foncière mais surtout auprès des chefs de villages, dont le rôle est crucial dans la mise en œuvre et le suivi des procédures d'allocation ou d'immatriculation foncière. Un autre point particulièrement délicat concerne la compatibilité (à terme) des procédures et des titres délivrés en

---

<sup>25</sup> Quatre phases depuis cette date pour un budget total de 183 millions de dollars

zone rurale (allocation = MAF) et urbaines ou périurbaines (immatriculation = DoL). Celle-ci ne pourra être établie sans une collaboration accrue entre les institutions concernées.

## **6.2 Conclusions spécifiques sur l'allocation foncière (LUP/LA)**

### **Constat**

L'allocation des terres recouvre des situations très variables et très inégales. Si le zonage a été effectué aujourd'hui dans plus de la moitié des villages du pays, la délimitation et l'allocation des parcelles est, elle, beaucoup plus rarement achevée. Cette variabilité peut devenir en elle-même une source de complexité supplémentaire pour la poursuite du processus. La tendance actuelle semble être de privilégier dans un premier temps la délimitation des finages villageois ainsi que leur zonage et de ne procéder à l'allocation foncière proprement dite que dans les villages les plus favorables.

### **Proposition**

Etablir une banque de donnée nationale indiquant pour chaque village si une procédure de zonage, d'allocation ou d'immatriculation est en cours, les étapes déjà effectuées, celles à effectuer et les problèmes en suspens.

### **Constat**

Toutes les études menées au cours des dernières années montrent que l'allocation foncière possède au mieux un impact très faible sur l'amélioration des conditions de vie dans les régions rurales et au pire une responsabilité directe dans leur dégradation. Elles montrent également que cette deuxième tendance est malheureusement la plus fréquente, particulièrement dans les régions du Nord et qu'elle s'accompagne de défrichements illégaux non pris en compte par les statistiques du SCREC. Les photographies prises par satellite indiquent que l'allocation foncière n'a pas réussi pour l'instant à empêcher la réduction des surfaces concernées par l'agriculture sur brûlis. L'accent est mis sur la protection des forêts et la réduction des espaces disponibles pour l'agriculture itinérante sans considération pour l'évolution du niveau de vie des agriculteurs et leur sécurité alimentaire, qui repose à la fois sur la diversité des cultures que permet l'essart (contrairement à la rizière) et sur l'accès aux produits forestiers non ligneux.

### **Propositions**

La mise en place d'indicateurs fiables sur les conditions de vie des villageois (et notamment le degré de sécurité alimentaire) permettrait de mieux anticiper les problèmes causés directement ou indirectement par l'allocation des terres et de réduire l'écart existant entre les statistiques officielles, qui annoncent fièrement la réduction massive des espaces concernés par le brûlis, et les situations observées sur le terrain. Cela permettrait également de former les administrateurs locaux à ce type d'enquête et leur donnerait une marge de manœuvre plus importante vis-à-vis des objectifs irréalistes donnés par les provinces. La mise en place de tels indicateurs devrait s'inspirer de l'expérience accumulée par certains projets étrangers particulièrement réussis (projets AFD à Sayanbouri et Phongsali notamment)...Chacun de ces projets a

développé une méthodologie basée notamment sur la prise en compte d'indicateurs socio-économiques pour la mise en œuvre et le suivi. Si les données collectées indiquent une dégradation des conditions de vie, les autorités locales doivent en rechercher les causes et stopper pendant ce temps la procédure LA/LUP.

D'autre part, il apparaît indispensable d'assouplir au plus vite la législation concernant les forêts en régénération et d'autoriser les villageois, au moins dans un premier temps, à conserver des cycles de jachère suffisamment longs pour ne pas mettre en péril leurs conditions de vie. L'introduction de cultures sédentaires (vivrières ou commerciales) devrait être testée en parallèle et généralisée seulement lorsque elle a fait la preuve de sa pérennité et de sa rentabilité pour les habitants. Si, par des techniques agricoles sédentaires, ceux-ci parviennent à améliorer leur niveau de vie, les autorités n'auront alors aucun mal à faire accepter une réduction des surfaces autorisées pour le brûlis, puisque celles-ci ne seront plus utilisées, ou dans des proportions bien moindres que par le passé. En d'autres termes, une solution viable doit être trouvée et appliquée avant de réduire les surfaces disponibles mais dans la grande majorité des cas aujourd'hui, c'est l'inverse qui se produit. Par ailleurs, il apparaît que le zonage des espaces agricoles (LUP) peut constituer une solution intermédiaire satisfaisante, permettant de régler les éventuels conflits de frontières villageoises : l'allocation foncière proprement dite peut très bien quant à elle être mise en œuvre plus tardivement, une fois que les conditions locales s'y prêtent.

### **Constat**

Le caractère peu participatif des procédures LA/LUP est fréquemment mentionné comme une cause de la méfiance ou du désintérêt des villageois. Il apparaît que la participation des villageois n'est sollicitée qu'au moment du recueil des données et qu'ils ne sont pas associés lors des étapes ultérieures. Par ailleurs, il semble d'après les sources consultées que les fonctionnaires du DAFO essayent de conclure la procédure en une seule fois et le plus vite possible.

### **Propositions**

Les différentes étapes de la procédure LA/LUP devraient être regroupées en plusieurs modules indépendants en s'inspirant par exemple de la méthodologie développée par le HSPSPPP dans la province de Samneua, ce qui permettrait une plus grande souplesse.

Par ailleurs, il semble indispensable de mieux prendre en compte les savoirs villageois dans le domaine par exemple de la classification des sols ou des forêts. Ainsi, l'expérience menée par le LSUAFRP sur les taxinomies villageoises des sols a permis une meilleure communication avec les villageois et a facilité le travail des vulgarisateurs agricoles. Ce type d'expérience devrait être menée également dans le domaine forestier de façon systématique quel que soit le groupe ethnique d'appartenance.

Enfin, il semble indispensable que, lors de l'établissement de la carte du finage villageois, une formation soit dispensée concernant la représentation de l'espace en deux dimensions, afin de donner aux villageois les instruments conceptuels suffisants pour participer efficacement à la procédure de zonage et d'immatriculation.

### **Constat**

L'impact de la réforme foncière ne pourra être amélioré que si sa mise en œuvre intègre la problématique des déplacements de populations, planifiés ou spontanés. L'arrivée d'immigrants se traduit généralement par de nouveaux arrangements sur le plan foncier, et par un besoin accru de terres cultivables. Elle peut également entraîner des conflits entre les villages en croissance démographique et leurs voisins ou bien à l'intérieur même de la localité concernée. Elle peut également générer de nouveaux déplacements, soit de populations immigrantes n'ayant pas réussi à se fixer, soit de populations autochtones qui vendent leurs terres et partent s'installer sur un nouveau site.

### **Propositions**

Aucun village ne devrait être concerné par une procédure de zonage ou d'allocation si des arrivées de nouvelles familles sont prévues par les autorités du district. De ce point de vue, il est indispensable que se mette en place une collaboration plus étroite entre les services locaux du MAF et les bureaux des chefs de district ou des gouverneurs.

Par ailleurs, il serait plus que souhaitable que les déplacements de populations montagnardes cessent et que soient envisagées des solutions alternatives pour le développement des villages en altitude. Dans bien des cas, il suffirait de construire quelques petites pistes muletières pour améliorer l'accessibilité des villages les plus reculés et ainsi pouvoir y mettre en œuvre la réforme foncière sans nécessairement bouleverser de fond en comble les systèmes agraires existants.

L'aide internationale devrait de son côté prévoir d'affecter un pourcentage substantiel de ses crédits à des actions de développement en altitude afin d'encourager les administrateurs locaux à trouver des solutions alternatives au déplacement. Trop souvent en effet, les autorités locales déplacent des villages sur des sites non aménagés puis demandent aux projets étrangers d'aider les migrants.

Les déplacements spontanés constituant une proportion importante des mouvements actuels de population, ils ne peuvent tous être anticipés. C'est pourquoi il est crucial que soit mise en place une procédure efficace et uniforme de suivi des transactions foncières et des arrangements inter-villageois concernant l'usage des terres et des forêts.

Allocation foncière : résumé des problèmes identifiés et des propositions

Problèmes	Commentaires
L'allocation foncière est effectuée trop rapidement et de façon trop rigide	Souvent entre 5 et 14 jours seulement et en une seule fois. Si les objectifs ne sont pas atteints, la pression retombe sur les fonctionnaires du district
Réduction des espaces disponibles et dégradation des conditions de vie	Elle est présentée comme un élément positif mais possède un effet désastreux sur les conditions de vie des villageois. Des terres sont disponibles et pourraient être affectées aux habitants à condition de réduire les surfaces forestières "en régénération".
Monitoring effectué au niveau individuel et de façon essentiellement coercitive	Plus de participation, se focaliser au niveau villageois. Il est indispensable de mettre à jour les TLUC et de les faire évoluer vers une forme plus définitive.
Pas de classement approprié pour les documents. Pas de suivi des transactions.	Il s'agit d'un aspect capital pour le futur de la réforme. Une procédure uniforme d'enregistrement et de suivi devrait être mise en place.
Pas d'évaluation adéquate des résultats	Evaluation essentiellement quantitative, et les conditions de vie ne font l'objet d'aucune enquête. Améliorations proposées au niveau central ne sont pas communiquées au niveau provincial. Nécessité de mettre au point une série d'indicateurs sociaux pour suivre l'impact de l'allocation des terres.
Le chef de village joue un rôle déterminant dans l'enregistrement des transactions, la résolutions des disputes et l'information juridique.	Formations spécifiques dispensés aux chefs de village et à leurs adjoints.
L'allocation foncière est effectuée sans concertation avec les plans de déplacements de villages élaborés par l'administration.	Renforcer la collaboration des différentes institutions concernées au niveau des provinces et des districts.
Les déplacements de villages annulent les effets bénéfiques de l'allocation foncière et rendent celle-ci inapplicable	Stopper les déplacements de populations montagnardes vers les vallées. Affecter une partie des sommes de l'aide au développement des villages en altitude.

## Immatriculation foncière : résumé des problèmes identifiés et des propositions

<p>La procédure d'adjudication ne tient pas compte des titres temporaires (TLUC) précédemment émis dans certaines zones</p>	<p>Prévoir un processus légal de conversion des TLUC en titres permanents. Ajuster les procédures suivies par le MoF et celles du MAF.</p>
<p>Les populations réfugiées ou déplacées en zone périurbaines et installées sur des terres publiques au cours des dernières décennies ne peuvent sécuriser leurs droits.</p>	<p>Procéder aux adjudications systématiques en priorité auprès de populations socialement fragilisées.</p>
<p>La documentation sur les systèmes fonciers coutumiers des groupes ethniques est quasiment inexistante.</p>	<p>Conduire des études sur les systèmes fonciers des groupes montagnards en prenant soin d'insister autant sur les relations entre groupes que sur les règles coutumières propres à chacun d'entre eux.</p>
<p>Le chef de village joue un rôle déterminant dans l'enregistrement des transactions, la résolutions des disputes et l'information juridique.</p>	<p>Formations spécifiques dispensés aux chefs de village et à leurs adjoints.</p>



## BIBLIOGRAPHIE

- Asian Development Bank. 2001. *Participatory Poverty Assessment in Lao PDR*, Manille, 108p.
- Banque Mondiale. 2003. *LAO PDR Land Titling Project II*, February 24-28, 2003 World Bank / AusAid Pre-Appraisal Mission, Aide Mémoire, 8 p.+annexes.
- Bantheung Keoketsy, Soukanh Bounthabandit & Jonas Noven. 2000. *Monitoring and evaluation of Land Use Planning and Land Allocation Impacts 1998-2000* MAF/NAFRI/FIPD, Lao Swedish Forestry Programme, 58 pages, Septembre 2000
- Bounthavy Sisouphanthong & Taillard Christian. 2000. *Atlas du Laos de la RDPL : les structures territoriales du développement économique et social*, CNRS-Liber Géo-La Documentation Française, Paris, Reclus coll. "Dynamiques du Territoire", 160 p.
- Chamberlain James R. & Panh Phomsombath. 2003. *Poverty Alleviation for All : potentials and options for the people in the uplands*", Embassy of Sweden, 1/09/2003, Vientiane, 75 p.+annexes.
- Chansamone Phengkay. 1999. *Women and Land Allocation in Lao PDR*, Thesis submitted for the degree of Master of Science, Asian Institute of Technology, Bangkok, Thailand, August 1999. 82p.
- Chazee Laurent. 1998. *Evolution des systèmes de production ruraux en République Démocratique Populaire du Laos 1975-1995*, Paris, L'Harmattan, coll. Recherches Asiatiques, 429 p.
- Childress Malcolm. 2003. Technical Note from Assignment : Land Policy Dimensions of Indonesia Land Management and Policy Development Project, Philippines Land Management and Administration Project, Lao PDR Land Titling, FAO 27/03/03, 14p.
- DONLUPAD. 2002. *Issues and Options in a Policy and Strategy Program for Land Administration and Land Use Planning in Lao PDR*, Discussion Paper, November 2002, 35p.
- Dr. Loes Schenk-Sandbergen, Ir. Hermien Rodenburg, Chansamone Phengkay. 1997. *Land, Gender and social issues in Lao PDR : towards gender sensitive land titling*, AusAid, Vientiane, Novembre 1997, 156p.
- FAO. 2002. *Initial Participatory rural appraisal and socio-economic baseline survey in the four provinces of Luang Namtha, Oudomxay, Vientiane and Bolikhamxay*, Final Report (4 vol.), FAO/Government Cooperative Programme, Special Programme for Food Security and South-South Cooperation, Bureau d'Etudes Lao (BEL) & SPFS Project Management Unit (PMU), FAO, Vientiane, Février 2002, 1er vol. = main report : 101p.+annexes.
- GoL. 2003. *National Poverty Eradication Programme (NPEP)*, Eight Round Table Meeting, Vientiane, September 4-5 2003, 151p. + Annexes.
- Goudineau Yves (ed.). 1997. *Basic Needs of Resettled Communities in Lao PDR*, PNUD/IRD/UNESCO, Undp Vientiane, 1997, 390p (vol.1 : main report 186p. ; vol.2: regional reports 204p.)

- Hansen Peter Kurt, Houmchitsavath Sodarak & Sianouvong Savathvong. 1997 b. *Teak Production by shifting cultivators in Northern Lao PDR*, Shifting Cultivation Research Sub-programme, Lao-Swedish Forestry Programme, Technical Report n°9, July 1997, 12p.
- Lao Women Union – GRID. 1999. *Gender and Land Documents : How do society's perceptions of gender affect women ?* July 1999, 13p.
- Leonard Rebeca & Kingkorn Narintarakul Na Ayutthaya. 2003. "Taking land from the poor, giving land to the rich", *Watershed* vol.8 n°2 pp.14-25.
- MAF. 2000. *Manuel d'allocation foncière : vulgarisation, monitoring et évaluation*, MAF, Dept of Forestry, Unité de réduction de l'agriculture sur brûlis et de vulgarisation agricole (RSCEC) & NAFES, Octobre 2000, 104p. (en langue lao : *khongkan youd ti kan tang pa héd hay lè chad san hasib khong ti ; phum khou meu mob din mob pa : kan souk you song seum lè tid tam kouad ka pa men fon*)
- MAF. 2003. *Forestry Strategy 2020*, , 65p., 2<sup>nd</sup> draft
- MoF (DoL). 2002 a. *Land Titling Project II : Land Administration Review* (by Land Equity International). March 2002, 87p.
- MoF (DoL). 2002 b. *Existing Land Tenure and Forest Lands Study*, Lao Consulting Group, Land Tilting Project, Avril 2002, 109p.
- MoF (DoL). 2002 c. *Final Household Report of the Social Assessment for the six served provinces and two unserved provinces of the Lao PDR Land Titling Project*, Burapha Development Consultants, October 2002, 55p. + annexes
- MoF (DoL). 2003. *Lao Land Titling Project : Socio-Economic Baseline Study*, Draft Final Report, September 2003, Lahmeyer International & Lao Consulting Group, 105p.+annexes.
- Mohr Benjamin. 2003. *Participatory Land Use Planning and Land Allocation*, Lao-German Rural Development in Mountainous Areas in Northern Laos, final draft version, Vientiane, 4 December 2003, 47p.
- NAFRI / LSUAFRP. 2002. *Land use planning and land management issues in Phonesay district (LP province)*, 17-27/09/02, 37 p.
- NAFRI / LSUAFRP. 2003 a. *Land Use Planning and Land Management Activities in Na Mo district*, 20-30 avril 2003, 19p.
- NAFRI / LSUAFRP. 2003 b. *Land Use Planning and Land Management Research Activities in Phonexay District (19<sup>th</sup> to 31<sup>th</sup> May 2003)*, 23 p.
- NAFRI / LSUAFRP. 2003 c. *Field Report on Indigenous Soil Taxonomy, Household Level Diagnostic, Survey and Market Research in Phonesay District*, June 2003, 24p.
- Rock Florian. 2003. *Improvement and Adaptation of the Land Use Planning / Land Allocation Process in the RDMA Program Areas of Luang Namtha and Bokeo*, Rural Development in Mountainous Areas of Northern Laos (CPC-GTZ), Vientiane, 7 December 2003, 27p.
- Thongpath Leuangkhamma, Somsak Sysomvang & Jones Peter. 2001a. *Land Use Planning and Land Allocation*, Land Use Planning Unit, Forest Inventory and Planning Centre, NAFRI, Dept of Forestry, MAF, February 2001, 22p. (anglais) + 30p. (Lao).

Thongpath Leuangkhamma, Somsak Sysomvang & Jones Peter. 2001 b. *Participatory Land Use Planning and Land Allocation*, Land Use Planning Unit, Forest Inventory and Planning Centre, NAFRI, Dept of Forestry, MAF, June 2001, 144p.

UNDP. 2001. *National Human Development Report Lao PDR 2001 : Advancing Rural Development*. Vientiane, 189 p. [Chapitre 6 : Human Ecology and Rural Livelihoods, pp. 71-95]

Viphakone Sipadit, Houmchitsavath Sodarak & Hansen Peter Kurt. 1997 a. *Land Allocation: the experiences of the Shifting Cultivation Stabilization Sub-programme*, Shifting Cultivation Research Sub-programme, Lao-Swedish Forestry Programme, Technical Report n°3, Luang Prabang, August 1997, 10p.

Zakout Wael. 2002 *Laos: preserving women's rights in land titling*, Innovative Activity Profile, Land Titling Project, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), 3p.

**ANNEX**

Statistics of Land Allocation and total Area under shifting cultivation (1996-2003)  
*Unofficial Translation of the data given by the SCREC in November 2003*

	Number of new villages concerned by LA	Area under shifting cultivation (ha)	Number of households concerned by LA	Number of household practising slash and burn
<b>1996</b>	1242	176605	82206	267274
<b>1997</b>	1327	158843	40158	126119
<b>1998</b>	1232	139900	95659	196782
<b>1999</b>	1009	118050	90886	131700
<b>2000</b>	555	118900	21789	174036
<b>2001</b>	508	93900	29361	137443
<b>2002</b>	315	73900	19231	108169
<b>2003</b>	322	71145	19658	104136

Total area under slash and burn cultivation and number of households dependent upon slash and burn cultivation per province  
*Unofficial Translation of the data given by the SCREC in November 2003*

Province	2001		2002		2003	
	houses	ha	houses	ha	houses	ha
<b>North (total)</b>	106 266	72 600	84 896	58 000	87 596	59 845
Phongsaly	16 419	11 200	13 174	9000	11 395	7785
Luang Nam Tha	11 441	7800	10 246	7000	11 733	8016
Udomxay	23 737	16 200	17 565	12 000	15 896	10 860
Bokeo	1927	1300	1464	1000	1171	800
Luang Prabang	36617	25 100	29 273	20 000	29 109	19 887
Huaphan	16 125	11 000	13 174	9000	18 292	12 497
Sayabouri	-	-	-	-	-	-
<b>Centre (total)</b>	23 273	15 900	18 150	12 400	13 027	8900
Vientiane pref.	-	-	-	-	-	-
Xiengkhuang	10 245	7000	8197	5600	5855	4000
Vientiane prov.	1903	1300	1464	1000	1171	800
Borikhamsay	4245	2900	2928	2000	2196	1500
Khammuan	1464	1000	1171	800	878	600
Savanakhet	3074	2100	2634	1800	1756	1200
Special Zone	2342	1600	1756	1200	1171	800
<b>South (total)</b>	7904	5400	5123	3500	3513	2400
Saravan	2634	1800	1707	1100	1171	800
Sekong	2635	1800	1708	1200	1171	800
Champassak	-	-	-	-	-	-
Attapeu	2635	1800	1708	1200	1171	800
<b>Total country</b>	137443	93900	108169	73900	104136	71145

## Information supplémentaire sur le PAME/LSP

Le Programme d'Appui aux moyens d'existence (LSP) met en oeuvre les sous-programmes suivants:

### **Amélioration de l'accès aux ressources naturelles**

L'accès de la population pauvre aux ressources naturelles est essentiel pour une réduction durable de la pauvreté. Les populations rurales ayant un accès restreint ou inexistant aux ressources naturelles, sont vulnérables du fait des difficultés à obtenir leur nourriture, à accumuler des biens et à se rétablir suite à des périodes de troubles et de malheurs.

### **Participation, Politiques et Gouvernance locale**

La population locale, spécialement la plus pauvre, a souvent une influence faible ou indirecte sur les politiques qui affectent ses moyens d'existence. Souvent, les politiques développées de manière centralisée, ne répondent pas aux besoins de la population locale et ne permettent pas aux ruraux pauvres d'avoir accès aux services et biens nécessaires à l'amélioration de leurs moyens de d'existence.

### **Diversification des moyens d'existence et développement de l'entreprise**

La diversification peut aider les familles à se protéger des chocs, tendances et saisonnalités économiques et environnementaux, réussissant ainsi à être moins vulnérables. La diversification des moyens d'existence est complexe, le développement de l'entreprise est une de ces stratégies.

### **Gestion de conflits sur les ressources naturelles**

Les conflits sur les ressources naturelles sont d'habitude occasionnés par les disputes pour le contrôle ou l'accès aux ressources fondamentales, moyens d'existence de nombreuses populations pauvres. En conséquence, les chocs causés par ces conflits augmentent l'avulnérabilité des plus pauvres.

### **Apprentissage institutionnel**

Le sous-programme d'apprentissage institutionnel a été mis en place pour s'assurer que les leçons données par l'application d'approches en terme de moyens d'existence durables dans les travaux de groupe interdépartementaux, et intersectoriaux, soient identifiées, analysées, et évaluées en vue de permettre un retour d'information pour le programme.

### **Renforcements des capacités**

Le sous-programme de renforcement des capacités est fournisseur de service pour l'ensemble du programme, chargé de développer un programme de formation qui réponde aux besoins et priorités identifiés par les autres sous-programmes.

### **Approches centrées sur les gens dans différents contextes culturels**

Une étude et une analyse comparative ont été menées sur les approches récentes de développement utilisées dans différents contextes culturels, fondées sur les expériences au niveau stratégique et sur le terrain dans différents secteurs et régions.

### **Incorporation des approches des moyens d'existence durables sur le terrain**

La FAO développe des projets de gestion de ressources d'un budget de plus de US \$1.5 milliards chaque année. Prenant en considération que l'agriculture à petite échelle continue d'être la principale source de moyens d'existence de la population pauvre à l'échelle mondiale, si certains de ces projets pouvaient être améliorés, l'impact potentiel serait considérable.

### **Service d'assistance concernant les moyens d'existence durables**

Un Service d'assistance a été créé afin de répondre aux demandes internes de la FAO en vue d'aider toute personne demandeuse à intégrer dans les programmes nouveaux et en cours, les différentes approches en terme de moyens d'existence durables et centrées sur les personnes.

Pour plus d'information sur le Programme d'Appui aux Moyens d'Existence,  
veuillez nous contacter à l'adresse électronique  
[LSP@fao.org](mailto:LSP@fao.org)

## DOCUMENTS DE TRAVAIL du LSP - Août 2004

- Baumann P., (July 2002) **Improving Access to Natural Resources for the Rural Poor: A critical analysis of central concepts and emerging trends from a sustainable livelihoods perspective.** FAO, LSP WP 1, Access to Natural Resources Sub-Programme.
- Cotula L., (August 2002) **Improving Access to Natural Resources for the Rural Poor: The experience of FAO and of other key organisations from a sustainable livelihoods perspective.** FAO, LSP WP 2, Access to Natural Resources Sub-Programme.
- Karl M., (August 2002) **Participatory Policy Reform from a Sustainable Livelihoods Perspective: Review of concepts and practical experiences.** FAO, LSP WP 3, Participation, Policy and Local Governance Sub-Programme. ( Disponible aussi en français et en espagnol).
- Warren P., (December 2002) **Livelihoods Diversification and Enterprise Development: An initial exploration of Concepts and Issues.** FAO, LSP WP 4, Livelihoods Diversification and Enterprise Development Sub-Programme.
- Cleary D., with contributions from Pari Baumann, Marta Bruno, Ximena Flores and Patrizio Warren (September 2003) **People-Centred Approaches: A brief literature review and comparison of types.** FAO, LSP WP 5, People-Centred Approaches in Different Cultural Contexts Sub-Programme. ( Disponible aussi en français et en espagnol).
- Seshia S. with Scoones I., Environment Group, Institute of Development Studies, University of Sussex, UK (November 2003) **Understanding Access to Seeds and Plant Genetic Resources. What Can a Livelihoods Perspective Offer?** FAO, LSP WP 6, Access to Natural Resources Sub-Programme.
- Biggs S. D., and Messerschmidt D., (December 2003) **The Culture of Access to Mountain Natural Resources: Policy, Processes and Practices.** FAO, LSP WP 7, Access to Natural Resources Sub-Programme.
- Evrard O., (Janvier 2004) **La mise en oeuvre de la réforme foncière au Laos : Impacts sociaux et effets sur les conditions de vie en milieu rural** (with summary in English). FAO, LSP WP 8, Access to Natural Resources Sub-Programme.
- Ellis F., Allison E., Overseas Development Group, University of Anglia, UK (January 2004) **Livelihood Diversification and Natural Resource Access.** FAO, LSP WP 9, Access to Natural Resources Sub-Programme, Livelihood Diversification and Enterprise Development Sub-Programme.
- Hodgson S., (March 2004) **Land and Water – the rights interface.** FAO, LSP WP 10, Access to Natural Resources Sub-Programme.
- Mitchell R. and Hanstad T., Rural Development Institute (RDI), USA, (March 2004) **Small homegarden plots and sustainable livelihoods for the poor.** FAO LSP WP 11, Access to Natural Resources Sub-Programme.
- Hanstad T., Nielsen R., Brown J., Rural Development Institute (RDI), USA, (May 2004) **Land and Livelihoods: Making land rights real for India's rural poor.** FAO LSP WP 12, Access to Natural Resources Sub-Programme.
- Fisher R.J., Schmidt K., Steenhof B. and Akenshaev N., (May 2004) **Poverty and forestry: A case study of Kyrgyzstan with reference to other countries in West and Central Asia.** FAO LSP WP 13, Access to Natural Resources Sub-Programme.
- Cotula L. and Toulmin C. with Vlaenderen H.V., Tall S.M., Gaye G, Saunders J., Ahiadeke C. and Anarfi J.K. (IIED) (July 2004). **Till to tiller: Linkages between international remittances and access to land in West Africa.** FAO LSP WP 14, Access to Natural Resources Sub-Programme.
- Baumann P., Bruno M., Cleary D., Dubois O., and Flores X., with contributions from Warren P., Maffei T., and Johnson J. (March 2004) **Applying people centred development approaches within FAO: Some practical lessons.** FAO LSP WP 15, People Centred Approaches in Different Cultural Contexts Sub-Programme. ( Disponible aussi en français et en espagnol).