



Partenariats communautés- investisseurs :

Leçons du secteur du palmier à huile en Malaisie orientale

Fadzilah Majid Cooke, Sumei Toh et Justine Vaz



UMS
UNIVERSITI MALAYSIA SABAH



FIDA
Ouvrir pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté



Partenariats communautés- investisseurs :

Leçons du secteur du palmier à huile en Malaisie orientale

Fadzilah Majid Cooke, Sumei Toh et Justine Vaz

Partenariats communautés-investisseurs : Leçons du secteur du palmier à huile en Malaisie orientale est la traduction de *Community-investor business models: Lessons from the oil palm sector in East Malaysia*, première édition française par l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (Royaume-Uni) en 2012. Copyright © Fonds international de développement agricole (FIDA)

Tous droits réservés.

ISBN : 978-1-84369-879-1

ISSN : 2227-6610 (imprimé)

ISSN : 2227-9962 (en ligne)

Pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter l'IIED :

International Institute for Environment and Development

80-86 Gray's Inn Road

London WC1X 8NH, Royaume-Uni

Courriel : newbooks@iied.org

www.iied.org/pubs

Numéro de commande IIED : 12570FIIED

Une entrée au catalogue correspondant à cet ouvrage est disponible auprès de la British Library.

Citation : Majid Cooke, F., Toh, S. et Vaz, J. (2012) *Partenariats communautés-investisseurs : Leçons du secteur du palmier à huile en Malaisie orientale*.

IIED/FIDA/FAO/UMS, Londres/Rome/Kota Kinabalu.

Traduction de l'anglais : Isabelle Fernández, SOL language

Photo de couverture : Un ouvrier ramasse les fruits de palmier à huile tombés au sol dans une plantation en Malaisie. © Puah Sze Ning (www.szening.com)

Cartographie : C. D'Alton

Conception : Smith+Bell (www.smithplusbell.com)

Impression : Park Communications (www.parkcom.co.uk). Imprimé avec des encres à base d'huile végétale sur Chorus Lux, un papier au label FSC blanchi grâce à un processus exempt de composé chloré.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du Gouvernement britannique, du Fonds international de développement agricole (FIDA), de l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED), de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou de Universiti Malaysia Sabah (UMS). Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données y figurant n'impliquent pas l'expression d'une opinion quelconque de la part du FIDA quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Les appellations « pays développés » et « pays en développement » sont employées à des fins statistiques et n'expriment pas nécessairement un jugement quant au stade atteint par un pays ou une zone dans le processus de développement.

Cette publication peut être reproduite, en totalité ou en partie, sans autorisation préalable du FIDA, à condition que la publication ou l'extrait reproduits soient attribués au FIDA et à l'IIED, que le titre de cette publication soit clairement cité et qu'un exemplaire du document soit envoyé au FIDA, à l'IIED, à la FAO et à l'UMS.

Table des matières

Remerciements.....	ii
À propos des auteurs.....	iii
Sigles et acronymes.....	iv
Résumé.....	1
1. Introduction.....	9
2. Bornéo malaisien : terres, population et développement.....	13
2.1 Diversité ethnique et terres coutumières.....	13
2.2 Récolter les avantages de la « culture en or ».....	15
2.3 Les terres coutumières en tant que prochaine frontière des ressources ..	17
2.4 Législation foncière et pluralisme juridique.....	20
3. Coentreprises dans le secteur du palmier à huile au Sarawak.....	24
3.1 Le modèle du SALCRA.....	24
3.2 Le modèle « Nouveau concept ».....	32
3.3 Sarawak : résumé et bilan.....	38
4. Modèles de partenariat au Sabah.....	40
4.1 Étude de cas 1 : coentreprise avec le SLDB à Dalit, district de Keningau.....	42
4.2 Étude de cas 2 : le Projet Agropolitan de Lalampas, district de Tongod.....	50
4.3 Sabah : résumé et recommandations.....	54
5. Options pour les petits exploitants : une question de choix.....	56
5.1 Étude de cas : le Keresia Smallholder Group Scheme, au Sarawak.....	58
5.2 Stimuler la productivité en soutenant les petits exploitants.....	64
6. Discussion et recommandations.....	66
6.1 Vers des politiques générales basées sur les données concrètes.....	67
6.2 Une approche plus holistique de l'aménagement des terres.....	68
6.3 Un moment opportun pour effectuer des changements : stratégies de soutien aux petits exploitants.....	69
6.4 Clarifier le régime foncier.....	71
6.5 Se préparer pour la concurrence et donner l'exemple au moyen des meilleures pratiques.....	72
7. Conclusion.....	75
Références.....	78

Remerciements

La publication du présent rapport a obtenu le soutien financier du Gouvernement britannique (UK aid) et de la FAO. Les recherches ont été financées par le FIDA. Cette étude se base sur plusieurs années de recherches menées dans l'État du Sarawak par Robert Cramb, de l'University du Queensland, Dimbab Ngidang, de l'Universiti Malaysia Sarawak, et Fadzilah Majid Cooke, de l'Universiti Malaysia Sabah. Des recherches supplémentaires sur le terrain visant à mettre à jour des études antérieures et à compiler de nouvelles données ont été menées par Sumei Toh au Sarawak. Fadzilah Majid Cooke et Sumei Toh ont mené des études de terrain et des entretiens avec les parties prenantes afin de documenter les nouvelles stratégies employées pour accéder aux terres coutumières en tant que nouvelles frontières de ressources dans l'État du Sabah. Justine Vaz a effectué des recherches en ligne et une revue documentaire, et a par ailleurs contribué à la rédaction du rapport final.

Les auteurs tiennent à exprimer leur reconnaissance à tous les villageois des États du Sarawak et du Sabah qui ont pris part à cette étude, ainsi qu'aux entreprises, organisations non gouvernementales et entités qui ont fourni des données utiles pour compléter les entretiens et des informations provenant du domaine public. Parmi elles on peut citer le Conseil d'aménagement du territoire du Sabah (*Sabah Land Development Board*), l'Institute of Development Studies du Sabah, le Bureau de district de Tongod, le Conseil de l'huile de palme de Malaisie (*Malaysian Palm Oil Board*) et Keresa Plantations and Mill.

Nous tenons aussi à remercier sincèrement Lorenzo Cotula, de l'IIED, et Marcus Colchester, du Forest Peoples' Programme, de leurs contributions et commentaires sur les versions antérieures du rapport. Bien que de nombreuses personnes aient contribué à cette étude, les auteurs assument la pleine responsabilité du résultat final.

À propos des auteurs

Fadzilah Majid Cooke est maître de conférences en sociologie environnementale à la School of Social Sciences, Universiti Malaysia Sabah, à Kota Kinabalu. Elle travaille depuis près de 15 ans dans le domaine de la politique et du développement dans les secteurs agricole et forestier, ainsi que dans ceux des changements environnementaux et des terres coutumières, depuis son obtention d'un doctorat en 1996 à la Griffith University, en Australie. Elle a publié deux livres, collaboré à des revues universitaires et des livres malaisiens et internationaux publiés en Asie, en Europe, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Elle dirige actuellement l'équipe du Sabah pour l'enquête nationale de la Malaysian Human Rights Commission (SUHAKAM) sur les droits autochtones relatifs aux terres coutumières.

Sumei Toh est chercheuse et consultante indépendante et a fait des études dans le domaine du développement. Elle est spécialiste des aspects sociaux de la gestion des ressources naturelles et mène des recherches, des évaluations et des audits liés aux secteurs du palmier à huile et de la foresterie, en particulier en ayant recours à des normes mondiales de gestion responsable des ressources naturelles, comme la Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO). Elle a obtenu une maîtrise (MSc) d'environnement et de développement à l'University of East Anglia, Royaume-Uni, en 2004.

Justine Vaz a une longue expérience en tant que praticienne de la conservation et consultante environnementale au Sabah. Elle s'intéresse depuis longtemps aux communautés autochtones, au changement d'occupation des sols et à la gestion des ressources. Elle est titulaire d'une licence en études géographiques et environnementales de l'University of Adelaide, en Australie Méridionale, où elle prépare par ailleurs un doctorat. Elle édite actuellement un livre pour Asian Public Intellectuals qui traite des interactions dynamiques entre la communauté et l'écologie dans cinq pays de la région Asie-Pacifique.

Sigles et acronymes

ADC	Comité d'aménagement de zone (<i>Area Development Committee</i>)
BPK	Boustead Pelita Kanowit
CPO	Huile de palme brute (<i>Crude Palm Oil</i>)
DCA	Droits coutumiers autochtones
DLS	Département des terres et du registre foncier du Sabah (<i>Sabah Department of Land and Survey</i>)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FELDA	Office fédéral de mise en valeur des terres (<i>Federal Land Development Authority</i>)
FIDA	Fonds international de développement agricole
FPIC	Consentement préalable donné librement et en connaissance de cause (<i>Free, Prior and Informed Consent</i>)
IDS	Institute for Development Studies (Sabah)
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
KPM	Keresa Plantations and Mill
KSGS	Keresa Smallholder Group Scheme
LCDA	Land Custody and Development Authority
MLDS	Ministère de l'Aménagement du territoire du Sarawak (<i>Ministry of Land Development Sarawak</i>)
MPOB	Conseil de l'huile de palme de Malaisie (<i>Malaysian Palm Oil Board</i>)
MRDS	Ministère de l'Aménagement rural (<i>Ministry of Rural Development Sarawak</i>)
MYR	Ringgit malaisien
NEAC	Conseil consultatif économique national (<i>National Economic Advisory Council</i>)
NEM	Nouveau modèle économique pour la Malaisie
ONG	Organisation non gouvernementale
POPSI	Initiative de soutien aux producteurs d'huile de palme (<i>Palm Oil Producer Support Initiative</i>)
R&D	Recherche et développement
RFF	Régime de fruits frais
RSPO	Table ronde sur la production durable d'huile de palme (<i>Roundtable on Sustainable Palm Oil</i>)
SALCRA	Office de remembrement et de réhabilitation des terres (<i>Sarawak Land Consolidation and Rehabilitation Authority</i>)
SCI	Système de contrôle interne
SEDIA	Office d'investissement et de développement économiques du Sabah (<i>Sabah Economic Development and Investment Authority</i>)
SLC	Code foncier du Sarawak (<i>Sarawak Land Code</i>)
SLDB	Conseil d'aménagement du territoire du Sabah (<i>Sabah Land Development Board</i>)
SLO	Cadastre des terres du Sabah (<i>Sabah Land Ordinance</i>)
TEH	Taux d'extraction d'huile
UMS	Universiti Malaysia Sabah
USD	Dollar des États-Unis

Résumé

La problématique

Le présent rapport traite des performances socio-économiques de certains des modèles commerciaux qui ont été utilisés pour développer la culture du palmier à huile sur des terres soumises à un régime foncier coutumier dans les États du Sabah et du Sarawak, en Malaisie orientale. Il se concentre sur des modèles qui reposent sur des partenariats entre des propriétaires coutumiers, des organismes publics et/ou des entreprises privées. Le but est de contribuer aux débats en cours sur les politiques publiques tant en Malaisie qu'au niveau international.

Il est opportun de procéder à une évaluation des modèles fondés sur des partenariats en Malaisie, puisque la promotion de ces modèles continue de mobiliser une part considérable de ressources fédérales, des États et des fonds de développement. De plus, la Malaisie est considérée, au niveau international, comme un leader dans le secteur du palmier à huile et un modèle pour le développement économique par le biais de l'expansion agricole. Étant donné que de nombreux autres pays font maintenant leur entrée dans l'industrie du palmier à huile en quête d'un succès analogue, la manière dont le secteur malaisien du palmier à huile gère ses opérations a des implications mondiales de grande portée car ses pratiques servent déjà de modèles à émuler dans d'autres pays.

À l'échelle internationale, une analyse des modèles malaisiens fondés sur des partenariats peut donner un aperçu des débats en cours portant sur l'investissement agricole. Ces dernières années, on a assisté à un regain d'intérêt envers l'agriculture, lié aux préoccupations concernant la sécurité alimentaire et énergétique à long terme et aux prévisions d'une rentabilité croissante de l'agriculture. Des débats publics vigoureux sur l'« accaparement des terres » ont suscité un intérêt pour des modèles alternatifs d'investissement qui font participer les communautés locales. Forte de plusieurs années d'expérience en matière d'élaboration et de mise en œuvre de modèles fondés sur des partenariats avec des propriétaires fonciers coutumiers, la Malaisie a de nombreux enseignements à proposer sur le fonctionnement de ces modèles sur le terrain.

Ce rapport traite d'une variété de partenariats entre des agences gouvernementales et/ou entreprises privées, d'un côté, et des propriétaires coutumiers, de l'autre. Il s'agit entre autres de :

- programmes dirigés par l'État qui font intervenir des partenariats entre un organe statutaire (l'Office de remembrement et de réhabilitation des terres (*Sarawak Land Consolidation and Rehabilitation Authority – SALCRA*), au Sarawak ; et le Conseil d'aménagement du territoire du Sabah (*Sabah Land Development Board – SLDB*, au Sabah)), d'un côté, et des propriétaires coutumiers de l'autre ;

- le modèle dit « Nouveau concept » au Sarawak, qui concerne une coentreprise tripartite entre une société privée, une agence gouvernementale et des propriétaires fonciers coutumiers ; et
- un programme de « petits planteurs » (petites exploitations satellites) établi récemment par une plantation existante au Sarawak.

Afin de contextualiser l'analyse de ces modèles, le rapport traite par ailleurs des caractéristiques structurelles du système sociopolitique, du secteur du palmier à huile et du système foncier de la Malaisie.

Au Sabah et au Sarawak, les propriétaires coutumiers tiennent à voir certaines de leurs terres devenir commercialement rentables, comme en attestent les différentes façons dont ils se sont adaptés à l'économie émergente du palmier à huile autour d'eux et leur ouverture aux approches du développement de ce secteur promues par l'État et autres. Il y a aussi un intérêt généralisé concernant d'autres options que les stratégies dominantes qui sont soutenues par l'État – il s'agit entre autres de devenir des petits exploitants indépendants du palmier à huile, de former des coentreprises indépendantes ou de conclure des accords privés de location des terres à des entreprises de plantation privées. Il y a des données probantes qui indiquent que la qualité des avantages sociaux et économiques de la participation au secteur du palmier à huile est étroitement liée à la manière dont les communautés autochtones sont prises en compte dans le programme.

Comparaison de deux modèles au Sarawak

Dans les programmes du SALCRA, les propriétaires fonciers coutumiers participants mettent leurs terres à disposition pour un cycle de palmier à huile de 25 ans, tandis que le SALCRA fournit les ressources financières et techniques. Les propriétaires participants ne sont pas considérés comme des actionnaires et la prise de participation au capital commercial ne figure pas parmi les caractéristiques du programme. On leur garantit des titres sur celles de leurs terres qui sont aménagées par le SALCRA. Le coût d'investissement de l'établissement d'une plantation et d'une infrastructure de soutien est financé par des prêts fédéraux concessionnels, que les participants sont censés rembourser progressivement en vendant les fruits du palmier à huile. Les participants reçoivent des recettes annuelles nettes après déduction des remboursements de prêts et des frais d'exploitation.

À la différence du programme du SALCRA, avec le modèle Nouveau concept, les propriétaires fonciers coutumiers deviennent des actionnaires dans une coentreprise (joint venture company). La prise de participation au capital de la coentreprise est fonction de la surface de terre cédée au programme et non à une contribution financière. Dans le cadre de cet arrangement, l'investisseur privé retient une participation de 60 %, les propriétaires fonciers autochtones retiennent 30 % (bien que cette participation soit détenue en fiducie par une agence gouvernementale, le *Land Custody and Development Authority*, LCDA) et le LCDA

lui-même verse 10 % du capital, qui représente une prise de participation de 10 % dans la coentreprise. Les coentreprises sont censées gérer les plantations comme des entités commerciales sur une période de 60 ans (deux cycles de palmier à huile), en général en blocs de 5 000 hectares et plus. Les propriétaires fonciers coutumiers devraient recevoir des dividendes de la plantation calculés en fonction des bénéfices.

Une modélisation économique comparative détaillée des approches du SALCRA et Nouveau concept effectuée par Cramb et Ferraro (2010) suggère que le modèle du SALCRA est supérieur en termes d'efficacité et d'équité. Les mesures récemment prises par le SALCRA pour assurer une plus grande clarté concernant la gestion financière et établir des voies de communication plus robustes avec les participants sont aussi prometteuses. Cependant, ce programme a souffert de faibles rendements par rapport aux plantations commerciales, et fournit donc des recettes nettes faibles aux participants. Dans ce sens, la participation aux programmes du SALCRA peut être considérée comme avantageuse si elle fait partie de plusieurs stratégies de subsistance pour les ménages et si elle n'occupe pas toutes les terres disponibles. Par ailleurs, comme les recettes ne sont versées que deux fois par an, il est difficile de dépendre du programme pour les dépenses familiales quotidiennes : les participants ont besoin d'autres sources de revenus. Enfin, des cas de conflits fonciers irrésolus avec le SALCRA ont été signalés.

D'un autre côté, de nombreuses coentreprises établies dans le cadre du programme Nouveau concept se sont retrouvées mêlées à des conflits avec des actionnaires autochtones concernant des dividendes inexistantes ou décevants. Des procès ont été intentés contre les agences gouvernementales et certaines des entreprises participant à ces programmes. Quelques investisseurs importants ont choisi de se retirer de ces programmes. Bien que quelques avantages aient été documentés, par exemple sur le plan du développement des infrastructures, le modèle comporte notamment les défauts suivants :

- Les principes FPIC (Consentement préalable donné librement et en connaissance de cause – *Free, Prior and Informed Consent*) ne figurent pas en général dans la phase de lancement. Le manque de développement économique et infrastructurel dans le Sarawak rural fait qu'il est difficile pour les membres des communautés de refuser le projet, malgré leurs inquiétudes concernant son équité. Les efforts fournis pour veiller à ce que les participants potentiels comprennent pleinement les complexités juridiques et de procédure des coentreprises ne semblent pas suffisants. Dans les décisions commerciales, les propriétaires locaux sont représentés par une entreprise qui appartient au gouvernement, et qui détient les actions des propriétaires fonciers en fiducie.
- Les bénéfices décevants ont donné lieu au versement de dividendes faibles aux propriétaires fonciers coutumiers voire à l'absence de dividendes. Cela a déclenché des contestations au niveau local, auxquelles on a répondu par une politique consistant à verser des « dividendes anticipés ». Pour les propriétaires fonciers qui ont renoncé à la totalité ou à la majeure partie de leurs terres, le

manque de dividendes peut avoir des implications négatives directes sur leurs moyens de subsistance et leur sécurité alimentaire.

- La structure standard et les modalités de la coentreprise sont largement fixées, et il n'y a guère de dispositions concernant la négociation et la consultation pour mieux subvenir aux besoins des propriétaires coutumiers et pour prendre part à la prise de décisions. Parmi les modifications récentes apportées à la structure a figuré une disposition permettant à un représentant de la communauté de faire partie du conseil d'administration de la coentreprise en tant que membre non votant.
- Les dispositions contractuelles n'établissent pas de mécanismes de résolution des différends et ne fournissent pas non plus de sauvegardes pour les propriétaires coutumiers, au cas où l'entreprise ne satisferait pas les attentes. La non-divulgaration des rapports financiers annuels aux actionnaires autochtones et l'absence de tout processus d'évaluation semblent constituer des lacunes frappantes dans les procédures.

Modèles de partenariat au Sabah

Au Sabah, l'expansion du palmier à huile sous la forme d'exploitations de grande envergure a été facilitée par le secteur privé (en particulier les entreprises de palmeraies) et des organes statutaires comme le Conseil d'aménagement du territoire du Sabah (*Sabah Land Development Board – SLDB*). Le SLDB a entrepris une gamme d'arrangements de coentreprise, y compris plusieurs avec des coopératives de petits exploitants. Différents types de mécanismes de partage des bénéfices sont utilisés dans les deux études de cas traitées par ce rapport, à Dalit et à Tongod. À Dalit, l'entreprise concerne une plantation de 1 718 hectares qui couvre à la fois des terres coutumières et appartenant à l'État. Elle fonctionne selon un modèle de partage des bénéfices à 60/40 avec les participants de la communauté, lesquels reçoivent 60 % des recettes nettes. Il y a 299 participants issus des cinq villages, qui représentent en général des ménages tout entiers. À Tongod, le projet étudié concerne l'aménagement d'une plantation de palmier à huile sur des terres revendiquées au titre de droits coutumiers. Il couvre 16 villages et 1 022 personnes. Ce partenariat comporte une division à 70/30 d'actions détenues entre le SLDB (70 %) et les participants de la communauté (30 %). L'augmentation de 60 à 70 % a découlé de la nécessité pour le SLDB d'encourir une plus grande part des frais d'établissement, car le financement du gouvernement fédéral destiné aux infrastructures ne s'est pas matérialisé. Un important facteur persuasif qui a incité les propriétaires fonciers coutumiers à prendre part aux deux programmes a été la perspective d'obtenir un titre foncier à la fin des projets.

Ces deux expériences de coentreprise sont nées à différentes dates, sur une période de 13 ans commençant vers la fin des années 1990, mais elles sont influencées par des préoccupations dominantes parmi les planificateurs et les élites politiques concernant la pauvreté des petits exploitants, qui sont pour la plupart

ruraux et autochtones. Le palmier à huile s'est vu donner le rôle de culture salvatrice pour réduire la pauvreté et pour résoudre le problème des retards dans l'administration des terres et, plus récemment, pour empêcher la vente de terres coutumières assorties de titres. Tous ces aspects sembleraient constituer des attentes d'une portée irréaliste pour n'importe quelle culture. La réalité est que le secteur du palmier à huile est dominé par les intérêts de plantations de grande envergure qui cherchent à obtenir des bénéfices en employant une main-d'œuvre étrangère relativement bon marché. Ces entreprises jouissent du soutien de l'État à cause de leur potentiel de génération de revenus par rapport aux petits exploitants, qui sont des producteurs autosuffisants.

L'étude a documenté certains des avantages fournis par les programmes du SLDB au Sabah, mais aussi certaines des préoccupations et des frustrations exprimées par les populations locales sur les deux sites étudiés. À Dalit la distribution de recettes périodiques régulières par le SLDB est perçue par de nombreux participants comme un plus évident. Pour Dalit ainsi que Tongod, le malaise social a son origine dans le désir d'un respect accru pour le territoire et d'une transparence et d'une voix amplifiées. À Dalit, le mécontentement est aussi né des différences entre villages sur le plan de la capacité de négociation avec le SLDB pour profiter des avantages du projet d'exploitation, du manque de transparence perçu dans le calcul des recettes, et du bas niveau des salaires pour le travail manuel. Comme le mécanisme formel permettant d'adresser les préoccupations locales à l'équipe de direction est minime, il semble y avoir une discordance quant à l'interprétation de la réalité entre le SLDB, qui considère l'entreprise de Dalit comme un modèle de réussite, et certains des participants de la communauté.

L'occasion existe d'établir un modèle de développement communautaire plus complet avec les 16 villages actuellement ciblés à Tongod. La question clé qui doit être posée est celle de savoir comment la participation de la communauté peut être renforcée au-delà de la création d'emplois manuels et de versements d'argent. À moins de poser cette question, le fardeau des changements sera vraisemblablement divisé de manière inégale entre les parties impliquées, et ce sont les communautés locales qui subiront la plupart des effets de ces changements. Le changement auquel le lancement de l'agriculture du palmier à huile dans des exploitations a ouvert la voie correspond à une séparation partielle ou complète des petits exploitants de leurs terres, celles-ci étant gérées par des entités externes en leur nom.

Le SLDB semble être principalement axé sur les efforts en vue d'aborder les aspects logistiques et techniques de la gestion de l'exploitation. Au début du projet durant les années 1990, il est vrai que le SLDB n'avait guère de capacité pour remédier aux problèmes sociaux posés par l'expansion des plantations. Peut-être y a-t-il maintenant la possibilité d'assigner une quantité suffisante de ressources à ces aspects de la gestion des plantations et à la clarification du processus d'assignation de titres autochtones à la fin du bail de manière à tenir compte des préoccupations des populations locales ayant trait au territoire. Le SLDB a le potentiel de valoriser

son expérience de plantation à Dalit en investissant dans une meilleure compréhension des préoccupations de la communauté pour pouvoir travailler avec ses partenaires locaux dans l'ensemble du Sabah de façon plus productive, maintenant et à l'avenir.

Une alternative est possible

Au début du développement du secteur malaisien du palmier à huile, des plantations de plus de 5 000 hectares étaient considérées comme nécessaires pour assurer la viabilité économique de la construction d'installations de transformation de grande capacité. Aujourd'hui, la présence d'huileries dans tout le Sabah et le Sarawak donne aux petits exploitants des occasions de vendre leur production à des huileries déjà établies. La dernière étude de cas présentée dans ce rapport est une expérience basée sur la collaboration entre une plantation du Sarawak établie au début des années 1980 et les petits cultivateurs de Rumah Majang, une *longhouse* (longère) située à proximité de la plantation.

Ce programme de petits exploitants n'a été établi que très récemment, de sorte que les conclusions ne peuvent qu'être provisoires à ce stade. La plantation et son huilerie sont certifiées par la Table ronde sur la production durable d'huile de palme (*Roundtable on Sustainable Palm Oil – RSPO*), et l'intention est d'aider le groupe de petits exploitants à obtenir eux aussi cette certification RSPO. L'entreprise fournit des plants, une formation, une facilité de crédit et l'occasion d'acheter des intrants agricoles à des prix réduits afin d'accroître leur rendement annuel par hectare. Les petits exploitants ne sont pas contractuellement tenus de vendre leur production à l'huilerie, mais la plupart le font ; ils sont payés tous les mois pour les régimes de fruits frais qu'ils vendent à l'huilerie de l'entreprise. Même avec des rendements initiaux faibles, les petits exploitants ont été en mesure d'obtenir de très bonnes marges bénéficiaires (en moyenne 1 280 USD par an) grâce à leurs faibles frais d'exploitation. Du fait de cette opportunité rémunératrice considérable, le programme a connu une expansion. En plus des revenus, les agriculteurs avec lesquels nous sommes entretenus appréciaient beaucoup la possibilité de contrôler la production agricole sur leurs terres. Parmi les facteurs importants qui ont rendu possibles ces réussites initiales on peut citer le fait que l'entreprise appartient à un homme d'affaires local appartenant au même groupe ethnique que les petits exploitants participant au programme. Cela a contribué à maintenir une communication ouverte et un climat de confiance. Un autre facteur est le sincère engagement pris par l'entrepreneur à travailler avec les agriculteurs locaux.

Quelques remarques finales

Au-delà des résultats socio-économiques directs des différents modèles, les impacts plus diffus et à plus long terme devraient aussi être évalués. Par exemple, d'autres études suggèrent que le remembrement de terres autochtones pour

l'aménagement en plantations de grande envergure et la conversion de terres coutumières en terres assorties de titres individuels ont eu tendance à accroître la valeur des terres et, par conséquent, les contestations autour du foncier parmi les groupes locaux. De plus, le passage d'activités de subsistance à l'agriculture commerciale a une incidence sur le rôle des femmes en tant que gardiennes de l'économie agraire traditionnelle. La délivrance de titres fonciers et, ainsi, le versement des recettes du développement du palmier à huile aux chefs de famille, en général de sexe masculin, augmente le degré de dépendance des femmes envers les hommes à la tête du foyer. Plus fondamentalement, les modèles de développement à grande échelle ont une incidence sur la vie quotidienne des communautés autochtones à mesure qu'elles effectuent la transition d'une économie largement agraire vers une situation où elles sont des « ouvriers et des actionnaires dépourvus de pouvoir de prises de décisions » (Hew, 2011 ; notre traduction).

Des recherches menées en Indonésie suggèrent que « les personnes qui se trouvent incorporées dans le secteur du palmier à huile dans des conditions défavorables (incorporation négative) non seulement resteront pauvres mais risquent même de voir leur pauvreté s'aggraver » ; tout dépend des « modalités sur la base desquelles les communautés locales s'engagent dans l'industrie du palmier à huile » (McCarthy, 2010 ; notre traduction). Ce rappel éloquent du fait que la simple incorporation dans l'économie du palmier à huile ne suffit pas à se traduire en améliorations des moyens de subsistance ruraux revêt une grande importance pour la Malaisie. Malheureusement, les modalités de certains des programmes de coentreprise examinés dans cette étude semblent être « négatives » pour les propriétaires fonciers autochtones locaux.

Le modèle d'agriculture contractuelle avec les petits exploitants examiné dans le rapport constitue un modèle alternatif qui cherche à améliorer la collaboration avec les propriétaires fonciers locaux dès le début, en utilisant le cadre de la RSPO comme ligne directrice pour les meilleures pratiques sociales, économiques et environnementales. À la différence des autres modèles de partenariat étudiés ici, les propriétaires coutumiers continuent d'exercer un contrôle sur leurs terres, tout en acquérant des connaissances commerciales et techniques utiles pour la gestion de leurs propres petites exploitations de palmier à huile. Il y a d'autres modèles encore, comme des coentreprises indépendantes entre des propriétaires fonciers coutumiers informés et des sociétés, qui sont des options à explorer, en particulier dans les régions où il n'y a pas encore assez d'huileries pour faciliter un marché pour la production des petits exploitants.

Si l'on veut que l'expansion du palmier à huile obtienne l'impact souhaité en termes de développement sur les communautés rurales du Sabah et du Sarawak, les objectifs d'efficacité doivent s'accompagner de l'équité et de la participation. Un aspect important est que les organes statutaires et les agences chargées de superviser le développement rural doivent élargir leurs critères et leurs indicateurs de succès au-delà de l'expansion des surfaces exploitées, de la longueur des routes

construites ou des hausses de la production et des exportations. Pour que ces résultats aient un sens, il est nécessaire d'obtenir des indications plus fines des progrès accomplis au niveau des communautés. Ces analyses devraient aussi englober des indicateurs de mobilité économique et sociale à travers l'augmentation des revenus et l'accumulation de capital, et l'accès à l'éducation, à la formation et à l'emploi ou à des opportunités commerciales pour les participants locaux. Parmi les autres indicateurs de succès on pourrait citer la qualité sur le plan de l'environnement, la santé et le bien-être des communautés locales et la force des organisations à base communautaire et leur capacité à intervenir efficacement comme partenaires dans les programmes gouvernementaux et comme responsables de biens agricoles à la fin de leurs baux. Et il est nécessaire que les leaders du gouvernement et de l'industrie suivent des approches qui autonomisent les petits exploitants pour qu'ils puissent participer plus efficacement à l'industrie du palmier à huile.

1. Introduction

La forte hausse à l'échelle mondiale de la demande d'huile de palme, principalement de la part des industries alimentaire et oléochimique commerciales, a entraîné une augmentation spectaculaire de la rentabilité du palmier à huile en tant que culture de plantation. La demande croissante d'« énergie propre » émanant de l'hémisphère Nord a aussi accru la demande de biocarburants dérivés du palmier à huile fournis par des pays de l'hémisphère Sud (Borras *et al.*, 2010). La rapidité de ces changements a soulevé des questions sur les impacts sociaux et économiques à long terme sur les communautés rurales des pays fournisseurs. Un examen des performances socio-économiques des différents modèles commerciaux qui ont fait leur apparition en Malaisie, pays qui est actuellement le plus grand exportateur d'huile de palme du monde, constitue un élément important des efforts pour aborder ces questions. Par ailleurs, il est essentiel de comprendre les caractéristiques structurelles du système politique de la Malaisie (Dauvergne, 1997), le développement du capitalisme de connivence (White, 2004) et les effets de ces deux éléments sur les relations au sein du secteur de production national (Majid Cooke, 1999 ; Jomo *et al.*, 2004), afin de contextualiser le développement de ces modèles commerciaux.

Le présent rapport traite des performances socio-économiques de certains des modèles commerciaux qui ont été utilisés pour développer la culture du palmier à huile sur des terres soumises à un régime foncier coutumier dans les États du Sabah et du Sarawak, en Malaisie orientale. On se concentre sur des modèles qui englobent des partenariats entre les propriétaires coutumiers, des organismes publics et/ou des entreprises privées. Dans la foulée de Vermeulen et Cotula (2010), différents modèles sont évalués à la lumière des aspects suivants :

- **Propriété** – c.-à-d. les droits fonciers sur les participations au capital et sur les biens de projet clés comme les terres et les installations de transformation.
- **Voix** – comment les décisions clés sont prises, comment les partenaires autochtones sont représentés au sein des organismes décideurs, comment l'information est partagée et quels sont les processus en place pour résoudre les différends.
- **Risques** – comment le risque est géré et partagé.
- **Récompenses** – comment les coûts et avantages économiques sont partagés.

Il est opportun de procéder à une évaluation des modèles fondés sur des partenariats en Malaisie, puisque la promotion de ces modèles continue de mobiliser une part considérable de ressources fédérales, des États et des fonds de développement. De plus, la Malaisie est considérée, au niveau international, comme un leader dans le secteur du palmier à huile et un modèle pour le développement



Photo : © Tonywu76 | Dreamstime.com

De l'huile de cuisson en vente dans un magasin. En raison de la forte demande en huile de palme, le palmier à huile est devenu l'une des cultures les plus prisées pour l'exportation.

économique par le biais de l'expansion agricole. Étant donné que de nombreux autres pays font maintenant leur entrée dans l'industrie du palmier à huile en quête d'un succès analogue, la manière dont le secteur malaisien du palmier à huile gère ses opérations a des implications mondiales de grande portée car ses pratiques servent déjà de modèles à émuler dans d'autres pays (Koh *et al.*, 2009).

À l'échelle internationale, une analyse des modèles malaisiens fondés sur des partenariats peut donner un aperçu des débats en cours sur les investissements agricoles. Ces dernières années, on a assisté à un regain d'intérêt envers l'agriculture, lié aux préoccupations concernant la sécurité alimentaire et énergétique à long terme et aux prévisions d'une rentabilité croissante de l'agriculture. Des débats publics vigoureux sur l'« accaparement des terres » – expression employée dans les médias pour décrire les acquisitions à grande échelle de terres agricoles observées dans les pays à revenu faible et intermédiaire – ont suscité un intérêt pour des modèles alternatifs d'investissement qui font participer les communautés locales. Forte de plusieurs années d'expérience en matière d'élaboration et de mise en œuvre de modèles fondés sur des partenariats avec des propriétaires fonciers coutumiers, la Malaisie a de nombreux enseignements à proposer sur le fonctionnement de ces modèles sur le terrain.

Ce rapport se base sur des années de recherches accumulées menées par l'auteur principal et d'autres personnes au Sarawak¹ et sur des recherches supplémentaires sur le terrain visant à actualiser et étoffer ces études antérieures au Sarawak et à entreprendre des recherches analogues au Sabah. Les visites sur le terrain dans des palmeraies du Sabah et du Sarawak ont eu lieu fin 2010 et début 2011. Durant ces visites, des entretiens ont été menés avec des interlocuteurs issus d'entreprises et d'associations de l'industrie, d'organismes gouvernementaux, d'organisations non gouvernementales (ONG) et de porte-parole communautaires, ainsi qu'avec des propriétaires fonciers coutumiers qui représentent par ailleurs la majorité des petits exploitants du palmier à huile. Le rapport a également eu recours à des données provenant de documents et de rapports médiatiques. Son axe central tourne autour de deux modèles de coentreprise (*joint venture company*) au Sarawak : le modèle mis au point par la Sarawak Land Consolidation and Rehabilitation Authority (SALCRA) et le plus récent modèle « New Concept » (Nouveau concept), ainsi que deux expériences de modèles collaboratifs au Sabah, faisant tous deux intervenir le Sabah Land Development Board (SLDB). L'expérience d'un programme impulsé par les petits exploitants au Sarawak est elle aussi traitée.

Il est important de reconnaître les limites de cette étude. L'accès aux informations financières détaillées des coentreprises et des pouvoirs publics est très limité. On ne dispose donc pas d'une quantité suffisante de données pour comparer les coûts, la productivité et l'efficacité des différents modèles. Ainsi, le rapport se base sur des informations qui se trouvent dans le domaine public, sur les recherches agricoles approfondies entreprises par Cramb et Ferraro (2010), et sur les entretiens menés durant les travaux effectués sur le terrain – mais l'analyse est, inévitablement, préliminaire et incomplète.

Il convient de reconnaître par ailleurs les limites de portée de l'étude. L'expansion du palmier à huile en Malaisie est un sujet qui a provoqué des débats houleux tant à l'échelle internationale qu'au niveau local. Le Sabah et le Sarawak étant renommés pour leur biodiversité et leurs paysages culturellement riches (Brookfield *et al.*, 2002), la culture du palmier à huile a été caractérisée par certains comme « la plus grande menace immédiate pesant sur la biodiversité en Asie du Sud-Est » (Wilcove et Koh, 2010). L'échelle sans précédent du passage de l'agriculture itinérante à des monocultures commerciales est aussi considérée comme à l'origine d'un déclin de l'agrodiversité et de la résilience environnementale et sociale que tirent les communautés autochtones de leurs systèmes agricoles traditionnels (Rerkasem *et al.*, 2009). Le remplacement des forêts par des monocultures est considéré comme une cause principale de la perte d'habitats et d'espèces (Wilcove et Koh, 2010 ; Tanner et Kirk, 2008), tandis que la privation conséquente des peuples autochtones des terres et des modes de vie traditionnels a motivé des activités de plaidoyer concernant les droits coutumiers, ainsi que des discussions sur la meilleure façon de défendre ces droits (Padoch et Peluso, 1996 ; Li, 2010).

1. Nous tenons à exprimer notre reconnaissance à Robert Cramb et Dimbab Ngidang pour leur générosité au moment de partager avec nous les conclusions de leurs recherches et leurs données publiées et à paraître. Les résultats non publiés des recherches de Fadzilah Majid Cooke se sont aussi avérés utiles dans le cadre de ce rapport.

Il ne fait aucun doute que la recherche d'un équilibre approprié entre conservation, changements très rentables de l'occupation des sols et soucis de justice sociale constitue une question de développement qui mérite une sérieuse réflexion. La présente étude se concentre toutefois sur l'évaluation des modèles de partenariat agricole. Pour des raisons de place, il est impossible d'étudier en détail ici les questions environnementales et fondées sur les droits liées à l'utilisation de terres coutumières. Néanmoins, ces questions éclairent notre approche générale et notre analyse, et nous faisons référence aux nombreux écrits de spécialistes et documents traitant de ces sujets figurant sur internet.²

De façon plus générale, si les paradigmes de développement dominants en vigueur comportent en effet une dimension politique, cette étude cherche néanmoins à évaluer les modèles de partenariat en fonction de leur aptitude à rentabiliser les investissements économiques de façon satisfaisante tout en donnant lieu à une amélioration des moyens de subsistance et du bien-être des propriétaires fonciers coutumiers. Après tout, il s'agit là de la base sur laquelle ils sont encouragés à participer à ces initiatives. Ce faisant, la présente étude élabore des arguments en faveur d'une formulation plus robuste de politiques basées sur des données probantes et d'un soutien accru aux communautés autochtones pour les aider à déterminer leurs propres priorités et stratégies concernant l'aménagement des terres coutumières autochtones.

La section suivante contextualise l'expérience de la Malaisie orientale en présentant des informations de référence sur l'histoire, les aspects sociopolitiques et les politiques et la législation pertinentes. La Section 3 traite de l'expérience du Sarawak et la Section 4 se concentre sur le Sabah. La Section 5 porte sur un modèle impulsé par des petits exploitants, et la Section 6 tire les conclusions de l'analyse de ces différents modèles et formule quelques recommandations en vue d'une collaboration plus efficace avec les petits exploitants autochtones.

2. Pour des exemples d'écrits de spécialistes, voir Hong (1987), Bian (2007), Bulan (2006, 2007), Bulan et Locklear (2008), Ngidang (1999), Majid Cooke (2002, 2003, 2006), McCarthy et Cramb (2009), Li (2010) et Colchester (2004), disponibles sur http://www.danadeclaration.org/pdf/fpic_ips_may04_eng_dft.pdf (site consulté le 26 novembre 2011). De plus, www.sarawakreport.org, www.dayaknation.com et www.sarawakheadhunter.blogspot.com constituent des exemples des nombreux blogs qui dénoncent la perte de terres coutumières au Sarawak en particulier (consultés le 6 juillet 2011).

2. Bornéo malaisien : terres, population et développement

2.1 Diversité ethnique et terres coutumières

Le Sabah et le Sarawak sont tous deux influencés par leur passé colonial unique, leurs groupes ethniques divers, leurs paysages physiques et politiques respectifs, et des politiques et promulgations qui diffèrent de celles de la Malaisie péninsulaire. Tous ces facteurs ont une incidence sur la concentration actuelle sur l'agriculture comme véhicule du développement. La majorité des personnes touchées par l'expansion du palmier à huile au Sabah et au Sarawak font partie de peuples autochtones. La plupart de ceux de ces peuples qui sont touchés sont ceux dont les économies sont tributaires de la terre, en particulier les groupes des Kadazan Dusuns, Muruts et Orang Sungais, au Sabah, et les groupes des Ibans, Bidayuhs, Orang Ulus et Melanaus, au Sarawak. Il existe de nombreux groupes ethniques plus petits inscrits dans les registres officiels sous la rubrique « autres groupes autochtones ». Le Sabah compte en son sein plus de 30 groupes ethniques et infraethniques qui composent près de 60 % de la population de l'État ; au Sarawak, on compte 38 groupes infraethniques qui composent environ 50 % de la population de l'État. Dans les deux États, ces communautés forment la plus grande partie de la population rurale.

La plupart des communautés autochtones du Sabah et du Sarawak sont étroitement liées à leurs territoires ancestraux (Appell, 1989, 1997 ; Ngidang, 2003 ; Sather, 1990). De façon générale, les droits ou la propriété foncières sont conférés aux colons qui ont les premiers défriché la terre pour la cultiver. Il existe des lois coutumières qui englobent le droit de cultiver les terres, les droits sur les produits de la jungle, les droits de chasse et de pêche, les droits d'utilisation de la terre à des fins cérémoniales ou d'inhumation, et les droits de succession et de transfert. Ngidang (2005) souligne que, parmi les groupes ibans, l'*adat* stipule des droits de propriété, et pas seulement d'utilisation.

À l'intérieur de ce territoire, ils ont souvent mis au point des systèmes sophistiqués de gestion des ressources qui sont adaptés aux différents paysages.³ Ces systèmes englobent généralement la riziculture (principalement le riz de montagne) et un mélange de cultures de subsistance. Au Sarawak, pour les communautés de *longhouses* (vivant dans des longères) autochtones, la culture itinérante requiert une réserve de terres et de forêts en plus des terres cultivées pour assurer un système de jachère suffisant. Le droit coutumier, ou *adat*, contribue à régir l'accès des particuliers et des groupes aux terres et aux ressources. Ce sont ces systèmes traditionnels d'occupation des sols qui forment la base de ce qui est couramment appelé le droit coutumier autochtone à l'heure actuelle. L'*adat* définit l'environnement

3. Doolittle, 2001 ; Colchester *et al.*, 2007 ; Cramb, 2007 ; Majid Cooke et Vaz, 2011.

socioculturel de la personne autochtone là où se situe le territoire des *longhouses* et le sépare de ses villages de *longhouses* voisins. Il établit aussi les pratiques sociales, qui sont étroitement liées aux activités agricoles, à l'utilisation des ressources et aux stratégies de moyens de subsistance.

Le paysage cultivé se compose des terres ancestrales, sur lesquelles sont cultivées des cultures alimentaires, ainsi que le riz de montagne, et des jachères boisées, ou *temuda*, parsemées d'arbres fruitiers. Les communautés autochtones ont aussi manifesté leur intérêt concernant les cultures commerciales ; l'hévéa, le poivre,⁴ le cacao et le café ont été, au fil de l'histoire, incorporés aux petites exploitations individuelles. L'investissement dans les cultures commerciales par les communautés de *longhouses* du Sarawak a eu lieu de manière quasiment invisible et autonome durant la période précédant et suivant la Seconde Guerre mondiale, et il illustre la polyvalence des communautés au moment de réagir à des options économiquement intéressantes d'occupation des sols (Cramb, 2009 ; Ichikawa, 2007).

Il y a aussi des paysages culturels non cultivés, qui se composent d'« îlots » de forêt primaire appelés *pulau galau*, réservés à la chasse, à la cueillette et la coupe du bois de construction, ainsi qu'à des sites sacrés. Les Ibans considèrent que leur domaine territorial, ou *pemakai menoa*, englobe des surfaces de *temuda* et de *pulau galau* (Ngidang, 2003 ; Ichikawa, 2007 ; Cramb, 2009).

Sur le plan juridique, toutefois, le Code foncier du Sarawak (Sarawak Land Code – SLC) de 1958 limite la reconnaissance des terres coutumières autochtones ou des « droits coutumiers autochtones » (DCA) à une définition juridique stricte, selon laquelle « les terres sur lesquelles des droits coutumiers autochtones, qu'ils soient communaux ou non, ont été légalement créés avant le 1er janvier 1958 et qui continuent d'exister en tant que telles » (notre traduction). Les DCA dans ce sens juridique sont « créés » lorsqu'au moins 50 arbres fruitiers par hectare sont plantés, ou bien lorsque les terres ont été constamment occupées ou bâties pendant trois ans ; il y a plusieurs autres conditions. Cependant, ces revendications ne sont applicables que si les terres DCA ont été créées avant le 1er janvier 1958. Aucune autre DCA ne peut être créée après cette date limite, sauf avec un permis délivré par le Responsable des terres et du registre foncier (*Superintendent of the Lands and Surveys*) aux termes de la section 10 du SLC.

De plus la définition de l'État du Sarawak de la revendication de terres DCA ne se limite qu'aux zones cultivées ou *temuda* – qui doivent avoir été cultivées ou exploitées avant 1958. La plupart des populations autochtones considèrent que les terres coutumières englobent non seulement des *temuda*, mais aussi des *pemakai menoa* et des *pulau galau*. Des types analogues de restrictions juridiques figurent dans le cadastre des terres du Sabah (SLO – Sabah Land Ordinance) de 1930.

4. Le poivre est toujours une importante culture pour les petits exploitants du Sarawak ; selon les estimations, il soutient les moyens de subsistance de 67 000 habitants de zones rurales. Selon le Département de l'agriculture du Sarawak, en 2009 l'État en a exporté 22 000 tonnes (dont la valeur est estimée à 156 millions MYR ou 52 millions USD), faisant de la Malaisie le cinquième exportateur de poivre du monde.

Le troisième point de vue concernant les droits coutumiers autochtones se fonde sur le droit commun. Il s'agit du droit jurisprudentiel élaboré par les juges grâce aux décisions des tribunaux du Commonwealth et non sur la base de textes de loi. Ici, un poids considérable est accordé aux cas qui créent un précédent et qui auront une incidence sur les décisions futures. En Malaisie globalement, le précédent inclut les décisions historiques qui ont réaffirmé la reconnaissance des droits autochtones découlant des lois et des coutumes autochtones (Bulan et Locklear, 2008). Une affaire clé qui a fait date, *Nor anak Nyawai & Ors c. Borneo Pulp Plantation Sdn Bhd & Ors [2001] 2 CLJ 769* a créé un précédent en reconnaissant les *temuda, pemakai menua* et *pulau galau* comme des formes de droits coutumiers autochtones sur les terres, et pas seulement dans le sens strict du Code foncier de 1958 du Sarawak. Ces interprétations différentes de ce qui constitue des droits coutumiers autochtones au Sabah et au Sarawak sont source de désaccord entre les communautés autochtones et les bureaux fonciers de l'État, et les lois de l'État continuent d'être contestées devant les tribunaux.

Par conséquent, dans le présent rapport, nous faisons référence aux terres soumises aux DCA comme des terres revendiquées au titre des droits coutumiers et qui sont visibles pour l'État, car reconnues par des textes de loi (particulièrement des titres de propriété), ainsi qu'aux terres gérées par les communautés autochtones grâce à un ensemble complexe de règles s'inscrivant dans le droit *adat* qui peuvent être invisibles pour l'État mais qui régissent l'accès et la propriété des terres dans la réalité de la vie des communautés. Par extension, les peuples autochtones dont les terres sont assorties ou non de titres, mais qui sont reconnus comme ayant un accès légitime à elles ou comme en ayant la propriété d'après l'*adat* sont désignés comme les propriétaires coutumiers.

2.2 Récolter les avantages de la « culture en or »

Le palmier à huile (*Elaeis guineensis*) est salué comme la culture oléagineuse donnant le plus haut rendement par hectare (Basiron, 2007 ; Teoh, 2010) ; elle serait dix fois plus productive que le soja et c'est une culture arborée pluriannuelle qui a une vie productive d'entre 25 et 30 ans. En Malaisie, depuis que le palmier à huile a commencé à être planté sur de grandes surfaces dans les années 1960, la culture est devenue le pilier de l'économie nationale et un moteur important de croissance, ce qui lui a valu sa réputation de « culture en or ». L'huile de palme est actuellement la troisième exportation de la Malaisie et constitue une source considérable de devises étrangères. Les exportations mondiales en 2010 se sont élevées à 59,8 milliards MYR (19,6 milliards USD).⁵ Ce succès a également confirmé la réputation de la Malaisie parmi les leaders mondiaux de l'industrie agroalimentaire, et de nombreux autres pays en développement cherchent maintenant à émuler le « miracle malaisien » (Stiglitz, 2007) en développant des plantations de palmiers à huile.

5. Au moment de la rédaction de ce document, le taux de change était d'environ 3 MYR pour 1 USD.

Tableau 1. Surfaces consacrées au palmier à huile, Sabah et Sarawak, 1990-2010

Région	1990 (ha)	1995 (ha)	2000 (ha)	2005 (ha)	2009 (ha)	2010 (ha)	Augmentation de la surface
Sabah	276 171	518 133	1 000 777	1 209 368	1 361 598	1 409 676	410 %
Sarawak	54 795	118 783	330 387	543 398	839 478	919 148	1 577 %
Total Malaisie	2 029 464	2 540 087	3 376 664	4 051 374	4 691 160	4 850 000	139 %

Source : Rapport annuel du Malaysia Palm Oil Board (2009) disponible sur http://econ.mpob.gov.my/economy/annual/stat2009/Area1_2.pdf (consulté le 25 août 2011) et Choo (2011).

Sur le plan historique, on a aussi attribué à l'expansion du palmier à huile le développement des communautés rurales pauvres, en particulier dans la Malaisie péninsulaire. Durant les années 1970, cette culture était considérée comme essentielle à l'ouverture de nouvelles terres pour la réinstallation des sans-terre ruraux à travers la Federal Land Development Authority (FELDA). Le taux de pauvreté parmi les participants aux programmes de la FELDA serait passé de 30,3 % en 1970 à des niveaux quasiment négligeables dans les années 1990 (Simeh et Ahmad, 2001).⁶

Depuis les années 1990, c'est dans les États du Sabah et du Sarawak, en Malaisie orientale, que s'est concentrée l'expansion des plantations. Le Sarawak est le plus grand État de la Malaisie, et le Sabah le suit de près. Ensemble ils couvrent une surface d'un peu plus de 198 069 km². D'après le recensement de 2010, la population du Sarawak était de 2,5 millions de personnes et celle du Sabah de 3,2 millions. Ces États affichent les densités démographiques les plus faibles de la Malaisie : 19 habitants/km² pour le Sarawak et 42 habitants/km² pour le Sabah.⁷ Plus de 50 % de leur population est rurale. Ils afficheraient par ailleurs le plus fort taux de pauvreté parmi les 13 États : 19,7 % au Sabah et 5,3 % au Sarawak, par rapport au taux de 3,8 % qu'affiche la Malaisie dans son ensemble.⁸ La réduction de la pauvreté continue donc de figurer au premier plan de la logique qui veut que l'expansion du palmier à huile se poursuive (Majid Cooke *et al.*, 2006).

À l'heure actuelle, le Sabah a la plus grande surface consacrée au palmier à huile du pays, soit 1,4 million d'hectares. Le Sarawak est perçu comme la prochaine frontière pour l'expansion : en 2010, la surface totale consacrée au palmier à huile du Sarawak a connu une hausse de 9,5 %, contre seulement 3,5 % au Sabah et 1,4 % dans la péninsule. Le palmier à huile figure en bonne place à l'ordre du jour du

6. Cependant, la FELDA n'a pas échappé aux controverses. Des groupes de participants aux programmes de la FELDA ont intenté des procès contre la FELDA, qu'ils accusent de sous-classer et de sous-payer les RFF. Publié dans Malaysiakini <http://www.malaysiakini.com/news/167187> (consulté le 17 juin 2011).

7. Recensement de 2010 de la population et des logements en Malaisie (Malaysian Population and Housing Census).

8. En décembre 2009 et recensé dans le 10^e Plan malaisien 2010. Les mesures employées pour calculer la pauvreté sont contestées car elles aboutissent souvent à une sous-estimation de l'échelle de la prévalence de la pauvreté au Sabah et au Sarawak.

développement pour les deux États – le gouvernement du Sarawak a déclaré son objectif d'expansion de sa surface actuelle de 0,9 million d'hectares à deux millions d'hectares de palmier à huile d'ici à 2020 (Malaysian Palm Oil Board, 2011), tandis que le Sabah cherche à se positionner comme un centre d'excellence et de commerce pour les produits agricoles d'ici à 2025, comme le stipule le Sabah Development Corridor Blueprint (IDS, 2007). Le Sabah s'est fixé comme cible de multiplier par quatre la contribution de l'agriculture au produit intérieur brut (PIB) de manière à ce qu'elle atteigne 17 milliards MYR (5,7 milliards USD) et l'huile de palme a été désignée comme le principal moteur de cette croissance.

2.3 Les terres coutumières en tant que prochaine frontière des ressources

Dans le cadre du système fédéral de la Malaisie, le foncier est géré par les États. Chacun des 13 États du pays est régi par son propre gouvernement d'État. Les projets de mise en valeur des terres (exploitation du bois, palmier à huile et autres cultures commerciales comme l'hévéa) constituent la base de la richesse des États, laquelle est généralement cultivée grâce à des alliances stratégiques d'intérêts politiques et économiques qui ont persisté tout au long de la période post-indépendance. Pour les gouvernements des États, les projets de mise en valeur des terres ont, au fil de l'histoire, constitué la principale source de revenus publics, puisque les royalties du gaz naturel sont perçues par le gouvernement fédéral (Majid Cooke, 2006).

À partir des années 1960 au Sabah et des années 1970 au Sarawak, l'exploitation du bois a fourni aux deux États le plus gros de leurs revenus et une base de soutien pour les partis politiques au pouvoir à travers des licences et des contrats. Au début des années 1990, les États du Sabah et du Sarawak figuraient déjà parmi les plus gros exportateurs de bois tropical du monde. Aujourd'hui, le développement à grande échelle du palmier à huile et des industries associées a remplacé l'exploitation du bois comme le moteur de développement dominant tant au Sabah qu'au Sarawak. Ce sont les deux seuls États malaisiens à tirer directement des revenus de l'industrie du palmier à huile : un impôt de 7,5 % est perçu sur l'huile de palme brute (*Crude Palm Oil*, CPO) au Sabah, et au Sarawak cet impôt oscille entre 2,5 % et 5 % selon le prix de marché de la CPO.⁹ Plusieurs agences et organes statutaires du gouvernement fédéral et des États ont joué des rôles de premier plan dans le développement du palmier à huile et ont introduit divers modèles de partenariat conçus pour développer le palmier à huile sur les terres coutumières autochtones.

Bien qu'il y ait un certain nombre de modèles utilisés, ils ont tous comme objectif déclaré l'amélioration de la situation économique des participants autochtones et le développement d'entreprises rentables sur des terres considérées comme « inutilisées ». Cela figure dans l'énoncé de mission du ministère de l'Aménagement du territoire du Sarawak, qui consiste à « accélérer l'aménagement des terres

9. Paru dans *The Star*, *StarBiz*, 11 janvier 2010, 'Planters Seek Review of Tax, Cess and Levy'. Cet impôt sur les ventes est en sus du Cess (impôt) versé au Malaysian Palm Oil Board (MPOB) fédéral pour les travaux de R&D, la réglementation et la promotion, qui s'élève à 11,00 MYR par tonne de CPO (3,50 USD).

soumises à des droits coutumiers autochtones (DCA) et d'autres terres inutilisées pour en faire des biens productifs sur le plan économique en vue d'avantages optimaux et soutenus pour les propriétaires fonciers et l'État à travers le développement des plantations et des programmes orientés vers le commerce » (notre traduction).¹⁰ Cela est conforme à la définition légale de l'État des DCA, mais il est clair que les « terres inutilisées » mentionnées ci-dessus pourraient bien signifier les zones revendiquées par les peuples autochtones comme terres coutumières qui se trouvent au-delà des zones cultivées ou *temuda*. Ces zones n'ont pas encore été officiellement reconnues comme des terres DCA malgré l'existence de l'organisme de droit commun qui soutient cette reconnaissance.

À l'heure actuelle, suite à presque deux décennies d'expansion du palmier à huile à partir des années 1990 (voir le Tableau 1), la plupart des terres des États du Sabah et du Sarawak qui sont adaptées à l'agriculture ont d'ores et déjà été converties en plantations de palmier à huile par de grandes entreprises. Le site Web du ministère de l'aménagement du territoire du Sarawak affirme qu'il y a une banque de terres de 530 000 hectares de terres DCA qu'il reste à aménager en vue de l'agriculture commerciale ; son objectif immédiat est la mise en valeur d'au moins 120 000 ha de nouvelles superficies de terres DCA entre 2010 et 2015 sur la surface ciblée de 240 000 ha d'ici à 2020.¹¹

Au Sabah, le palmier à huile occupant d'ores et déjà 90 % des terres consacrées à des cultures industrielles (IDS, 2007), toute expansion future soit utilisera les 10 % restants des surfaces cultivées, soit s'étendra à des terres non consacrées à des cultures industrielles, comme celles revendiquées au titre des droits coutumiers et qui sont, pour la plupart, consacrées à l'agriculture de subsistance par des communautés autochtones. Une grande partie des terres revendiquées au titre des droits coutumiers ne sont pas encore assorties de titres. Certaines zones sont laissées en friche dans le cadre du système de rotation de la culture itinérante. Selon le SLO de 1930, ces terres sont considérées comme étant des terres de l'État qui sont « inutilisées » ou improductives. En 2010, le Département des terres et du registre foncier du Sabah (DLS) a signalé que 350 000 hectares de terres inutilisées ont été identifiés et seraient exploités à des fins de production à travers des programmes de développement agricole en coentreprise.¹² Selon le Premier ministre du Sabah, l'intention première qui étaye cette poussée de développement est d'aider les populations locales à « aménager les terres à des fins agricoles et obtenir des revenus lucratifs pour améliorer leur situation sociale et économique » (notre traduction).¹³ À l'instar du Sarawak, l'expansion du palmier à huile au Sabah est présentée comme le principal moyen de faire profiter les communautés rurales du développement et des opportunités en présence (IDS, 2007).

10. http://www.mlds.sarawak.gov.my/modules/web/page.php?id=47&menu_id=0&sub_id=103 (consulté le 15 mars 2011).

11. http://www.mlds.sarawak.gov.my/modules/web/page.php?id=71&menu_id=0&sub_id=135 (consulté le 5 juin 2011).

12. Discuté lors des PEMANDU Labs de 2010. PEMANDU signifie « Performance Management & Delivery Unit » et il s'agit d'une division stratégique du département du Premier ministre chargée de suivre les progrès du programme de développement économique.

13. Paru dans le Daily Express, 10 avril 2011, « NCR Intact, says CM ».

La situation a beaucoup changé depuis le milieu des années 1970, moment où les programmes du SALCRA ont été lancés au Sarawak et le SLDB a été établi au Sabah – dans le paysage social ainsi que physique. Des changements ont également eu lieu au niveau des institutions, des politiques générales et des programmes. Au Sarawak, par exemple, une version plus récente des programmes de coentreprises a été introduite dans les années 1990, sous le nom de *Konsep Baru* (Nouveau concept). Ce programme est géré par le LCDA du Sarawak. Mais en dépit de changements importants, comme l'inclusion d'investisseurs privés et l'établissement d'une coentreprise, le modèle de base n'a guère changé par rapport au modèle antérieur du SALCRA, dans le cadre duquel ce sont les entreprises qui se chargent du développement du palmier à huile au nom des propriétaires coutumiers autochtones, et ce à grande échelle.

Certains observateurs ont soutenu que les approches directives de l'aménagement des terres relèguent les populations locales au rôle de « salariés, et non de propriétaires fonciers », dépourvus d'une quelconque fonction en matière de gestion et de prise de décisions (Abraham, 2011, dans ses écrits sur la Malaisie péninsulaire, et non le Sabah ou le Sarawak). Depuis quelques années maintenant on observe un malaise croissant parmi les propriétaires coutumiers qui participent à des coentreprises parrainées par l'État au Sabah et au Sarawak (Ngidang, 2003 ; Cramb et Ferraro, 2010). Il y a actuellement plus de 200 procès en cours intentés contre le gouvernement du Sarawak et contre plusieurs entreprises, en raison de l'appropriation présumée de terres ancestrales et d'abus de confiance.¹⁴ Au Sarawak, le refus de l'approche de coentreprises par certaines communautés autochtones a ralenti l'adhésion à de nouveaux projets sur des terres coutumières autochtones (Cramb et Sujang, 2011).

L'exploitation de cultures commerciales par de petits agriculteurs fait depuis longtemps partie intégrante des systèmes agricoles autochtones du Sabah et du Sarawak (Hew, 2011). En réponse aux moyens incitatifs visant à encourager la participation à l'agriculture commerciale et à utiliser l'effet de levier des infrastructures d'ores et déjà mises au point par de grandes entreprises et grâce à des investissements gouvernementaux, de nombreux petits exploitants ont saisi l'occasion d'établir leurs propres plantations et petites entreprises. Le secteur des petits exploitants a ainsi acquis une importance croissante. Au Sabah, la question a été posée de savoir si les différents modèles de coentreprise présentent la meilleure option dans le contexte actuel, dans lequel les petits exploitants indépendants du palmier à huile gèrent leurs propres investissements agricoles. Cela semble présenter un modèle plus robuste pour la réduction de la pauvreté et le renforcement des capacités (Majid Cooke *et al.*, 2006). Dans les lieux où ont déjà été établies des huileries, les petits exploitants sont déjà motivés à cultiver le palmier à huile et n'ont besoin que d'un supplément d'assistance sous forme d'information et de formation pour assurer la qualité des régimes de fruits frais (RFF), se tenir au courant des prix de marché en cours afin de veiller à obtenir un bon prix de la part des huileries et

14. « Sarawak tribes get OK from court to fight land claims » *Malaysiakini*, mars 2011.

accéder à des plants et des intrants de qualité, comme les engrais et les pesticides (Majid Cooke *et al.*, 2006).

Dans ses études portant sur les communautés rurales de l'Indonésie, Li (2007) a mis l'accent sur l'importance de la mobilisation des populations locales comme agents actifs dans leur propre histoire. Les gens réagissent en général très bien aux occasions d'améliorer leurs moyens d'existence et d'élargir leurs choix. Quel que soit leur niveau d'instruction, ils possèdent l'aptitude de s'adapter aux changements, aux moyens incitatifs et aux stimulus (Vermeulen et Goad, 2006). Pour autant, observe Li, les programmes d'amélioration des ordres du jour de développement actuels contiennent fréquemment un élément de « report permanent » selon lequel « le développement planifié est fondé sur le caractère impossible à prouver du « groupe cible » mais établit par ailleurs une frontière qui sépare clairement ceux qui ont besoin d'être développés de ceux qui se chargeront du développement » (Li, 2007: 15 ; notre traduction). Dans le cas du Sabah et du Sarawak, il est de plus en plus important de mieux prendre conscience de la génération émergente de propriétaires autochtones qui cherchent à jouer un rôle actif dans l'aménagement de leurs terres. Ainsi, toute considération des modèles commerciaux agricoles doit considérer les personnes comme d'importants moteurs de changement. Cela a des implications pour l'applicabilité des modèles commerciaux plus anciens.

2.4 Législation foncière et pluralisme juridique

Les revendications émanant des peuples autochtones sur les terres coutumières du Sabah et du Sarawak se fondent sur des lois traditionnelles complexes (*adat*), dont beaucoup ne sont pas officiellement enregistrées mais sont néanmoins appliquées et conservées dans la mémoire collective des communautés locales. L'arrivée des pouvoirs coloniaux à Bornéo s'est avérée avoir un impact profond et durable sur les questions de droits fonciers et coutumiers. Au Sarawak, les « White Rajahs » autoproclamés ont établi le Royaume du Sarawak en 1842 avec un territoire cédé par le Sultanat de Brunei ; ils ont gouverné jusqu'en 1946 (Runciman, 1960). De 1882 à 1946, le Sabah (appelé alors Nord-Bornéo) était un protectorat britannique sous les auspices de la North Borneo Chartered Company. Durant la période ultérieure à la Seconde Guerre mondiale, les Britanniques ont continué à gouverner les deux États bornéens jusqu'à leur intégration dans la Fédération de Malaisie en 1963.

Le SLO de 1930 et le SLC of 1958, qui ont vu le jour durant la période où les Britanniques exerçaient le pouvoir, ont été les premières tentatives de codification de certains aspects de l'*adat* ou droit coutumier, mais ils ne sont pas complètement parvenus à en traduire la complexité (Ngidang, 2005 ; Doolittle, 2001). Comme le principal objectif de ces instruments de droit public était de rendre les communautés locales transparentes pour le gouvernement, elles étaient statiques. Les Codes, qui sont encore utilisés dans la période postindépendance, ont été conçus pour faciliter la *territorialisation* des ressources (pour reprendre une expression proposée par Peluso et Vandergeest, 2001). D'après Peluso et Vandergeest (2001), la

territorialisation des forêts de l'Asie du Sud-Est supposait le transfert du contrôle d'un système décentralisé de gestion communautaire à un système centralisé de contrôle par l'État, ce par plusieurs moyens comme la législation et l'utilisation de la cartographie ou d'autres technologies. Dans ce contexte, le SLC et le SLO étaient orientés vers une « amélioration » de la pratique apparemment désordonnée de la culture itinérante, qui est la forme dominante d'agriculture pratiquée par les groupes autochtones du Bornéo malaisien. L'intention du législateur était de poser les fondations pour le développement agricole commercial, cooptant ainsi les peuples autochtones à l'agriculture moderne (Doolittle, 2001).

Cependant, dans une mesure limitée, ces lois relatives au foncier avaient aussi été conçues pour veiller à ce que les communautés autochtones ne fussent pas privées de droits tandis que d'autres groupes ethniques commençaient à manifester leur intérêt pour l'agriculture (Majid Cooke, 2003). Au Sabah, la section 15 du SLO reconnaît les droits des particuliers et des ménages aux titres autochtones et les droits des communautés à demander des réserves communes à travers un titre communal (section 76) et des réserves autochtones (section 78). Au Sarawak, le SLC comporte des dispositions similaires pour protéger les revendications coutumières (section 5(2)), mais les interprétations officielles du Code à l'heure actuelle tendent à être ambivalentes sur la reconnaissance de la « propriété » des terres revendiquées au titre de droits coutumiers (Majid Cooke, 2002).

La mise en œuvre du SLO et du SLC évoque les mêmes éléments, à savoir des procédures longues, bureaucratiques et non transparentes, ainsi qu'une interprétation étroite du droit coutumier. Plus précisément, au Sabah, l'insécurité du régime foncier est un problème fondamental à cause de plusieurs facteurs. En premier lieu, le processus d'octroi de titres fonciers au Sabah est complexe et peut prendre plusieurs années, dans certains cas plus de 20 (Majid Cooke *et al.*, 2006). En deuxième lieu, les terres en friche et les forêts secondaires étant pour la plupart dépourvues de titres, elles sont largement interprétées comme des « terres inutilisées » et sont soumises à une conversion potentielle à la discrétion de l'État. En troisième lieu, une interprétation administrative des droits coutumiers ne confère des droits que sur les terres qui ont été assorties de titres, et non sur celles sur lesquelles des droits coutumiers ont été établis au titre de l'*adat*, tel que reconnu par les tribunaux du Sabah, du Sarawak et de la Malaisie péninsulaire.¹⁵ En quatrième lieu,

15. La non-reconnaissance des droits (de propriété) pré-existants a son origine dans une interprétation particulière du SLO. Cette interprétation ne considère l'établissement des droits coutumiers que sur présentation d'une preuve d'occupation ou de mise en valeur et, qui plus est, ne confère pas de droits de propriété à l'occupant. Sur la base de cette manière de voir, on extrapole que toutes les terres, sauf si elles sont assorties d'autres titres, sont des terres de l'État. Une deuxième ligne d'interprétation, qui est par ailleurs soutenue par certains tribunaux de Malaisie et d'ailleurs (en particulier en Australie et au Canada), est que les populations autochtones sont dotées de droits pré-existants, indépendamment de l'existence d'un document ou titre quelconque. Ces décisions se fondent sur le droit commun et figurent dans plusieurs procès, y compris pour le Sarawak : *Nor anak Nyawai & Ors c. Borneo Pulp Plantation Sdn Bhd & Ors* [2001] 2 CLJ 769, et *Madeli bin Salleh (intentant le procès en tant qu'administrateur des biens du défunt Salleh bin Kilong) c. Superintendent of Land & Surveys Miri Division, and Government of Sarawak* [2005] 5 MLJ, 305, 311, et pour le Sabah : *Rambilin binti Ambient c. the Assistant Collector for Land Revenues, Pitas, No. K 25-02-2002 (High Court of Sabah Sarawak, Kota Kinabalu, 9 juillet 2007)*, et, pour la Malaisie péninsulaire, *Sagong Bin Tasi c. Kerajaan Negeri Selangor and Ors* [2002] 2 MLJ 591, ainsi que *Adong bin Kuwau c. Kerajaan Negeri Johor* [1997] 1 MLJ 412.

les personnes considérées comme autochtones ont le droit de demander des terres n'importe où au Sabah (ces demandes ne sont pas associées à des territoires précis). De ce fait, les revendications foncières qui se chevauchent sont monnaie courante et on reproche fréquemment à cette situation les longs retards de délivrance des titres.

Cette combinaison de facteurs aboutit à une situation où, tous les ans, le DLS reçoit apparemment 30 000 demandes de terres, dont seulement 12 000 sont traitées.¹⁶ En 2009, le nombre de cas en retard accumulés atteignait déjà apparemment 285 000.¹⁷

De même, au Sarawak, en cas de chevauchement des revendications émanant d'entités étatiques et mercantiles, les requérants autochtones sont priés de prouver qu'ils occupaient leurs terres avant 1958. À partir du milieu des années 1970, une série d'amendements ont été adoptés qui affaiblissent encore les dispositions du SLC concernant les terres soumises aux DCA ainsi que les terres gérées selon le droit *adat*. En 1974, la section 5(3) et (4) a conféré des pouvoirs au ministre pour mettre fin aux droits coutumiers autochtones sous réserve d'un préavis de six semaines publié dans la Gazette du gouvernement ou présenté aux personnes concernées. Un nouvel amendement datant de 1988, section 33(1)(a), impose une amende si les « aménagements des terres » ne sont pas mis en œuvre dans un délai de trois ans, ce qui de fait ne tient aucun compte des terres soumises au système de rotation de l'agriculture itinérante.

Un amendement de 1996 impose au requérant autochtone le devoir de prouver l'existence des droits coutumiers ; toutes les terres seraient considérées comme appartenant à l'État à moins que ne soient fournies des preuves de l'établissement de droits coutumiers. La section 5(f) ayant été supprimée en 2000, le Code foncier ne reconnaît plus « d'autres moyens légaux » c.-à-d. les formes d'occupation qui sont acceptables pour la communauté conformément aux lois autochtones de l'*adat* pour la création de droits coutumiers. Enfin, un cadastre des terres introduit en 2002 permet seulement aux seuls experts munis d'une licence « d'effectuer, autoriser ou signer toute carte cadastrale ». Cela rend de fait illégales toutes les initiatives de cartographie entreprises par la communauté. À eux tous, ces changements ont eu pour effet de restreindre l'aptitude des communautés autochtones à développer elles-mêmes leurs terres et de privilégier les projets d'aménagement des terres par des entreprises privées.¹⁸

Le gouvernement du Sarawak a aussi à l'occasion délivré des baux provisoires à des entreprises pour des terres coutumières revendiquées par des autochtones. Officiellement, les baux provisoires peuvent s'appliquer à des terres qui doivent encore être correctement expertisées, ou à des terres appartenant à l'État. Une fois le bail provisoire obtenu, le titulaire a le droit d'aménager les terres, mais il lui

16. Daily Express, 6 août 2010 : p.1.

17. Notes d'information du Secrétaire d'État du Sabah sur le titre communal de Lalampas, district de Tongod, non daté.

18. Comm. personnelle, Dimbab Ngidang, janvier 2011.

incombe de les faire expertiser pour déterminer les éventuelles revendications existantes d'occupation ou de culture des terres. Ces revendications éventuelles seront résolues soit par le versement de dommages et intérêts, soit par l'exclusion de la parcelle revendiquée de la surface destinée à être aménagée. Dans la pratique, toutefois, la délivrance d'un bail provisoire est censée conférer à l'entreprise un titre clair pour lancer le défrichage des terres afin d'aménager toutes les terres situées dans le périmètre stipulé par le bail (Bian, 2007). Cela a abouti à des situations dans lesquelles les propriétaires autochtones ayant des revendications coutumières sur une zone englobée par le bail provisoire ne découvrent l'aménagement imminent que lorsque les bulldozers arrivent pour défricher les terres. Cela a entraîné conflits, blocus, violence et procès intentés par des propriétaires fonciers autochtones (Colchester *et al.*, 2007).

Pour résumer, bien que les lois relatives au foncier pour les États du Sabah et du Sarawak comportent certaines dispositions qui régissent les droits des peuples autochtones sur les terres coutumières et les ressources communales, il y a aussi eu des actes coloniaux de transformation conçus pour faciliter le transfert du contrôle des ressources naturelles vers un État centralisé. Étant donné les nombreux obstacles qui entravent les communautés autochtones cherchant à obtenir des droits sûrs sur leurs terres coutumières, la pression qu'elles subissent est aiguë, et leur seule voie pour y parvenir semble trop étroite pour leur permettre de participer à des programmes de coentreprise d'aménagement des terres soutenus par le gouvernement, programmes qui sont associés à la délivrance d'un titre de propriété.

3. Coentreprises dans le secteur du palmier à huile au Sarawak

Les principales agences pour le développement du palmier à huile au Sarawak sont le ministère de l'Aménagement du territoire (*Ministry of Land Development, MLDS*) et le ministère de l'Aménagement rural (*Ministry of Rural Development, MRDS*). Le ministère de la Planification et de la gestion des ressources, dirigé par le Premier ministre de l'État, est chargé de l'administration des terres. Deux organes statutaires relevant de l'État dirigent actuellement le développement du palmier à huile sur les terres soumises aux DCA – il s'agit de l'Office de remembrement et de réhabilitation des terres du Sarawak (*Sarawak Land Consolidation and Rehabilitation Authority, SALCRA*) et du *Land Custody and Development Authority (LCDA)*. Le SALCRA est le programme d'aménagement rural mené par l'État qui a lancé le développement du palmier à huile dans le cadre d'un partenariat bilatéral entre une agence publique et des participants autochtones. Le développement des terres soumises aux DCA mené dans le cadre du Nouveau concept (*Konsep Baru*) du LCDA a recours à une approche de coentreprises qui fait intervenir des propriétaires fonciers autochtones, des agences publiques et des investisseurs du secteur privé. Actuellement, la zone globale couverte par des coentreprises et des petits exploitants indépendants du palmier à huile est réduite. Au Sarawak, elle est estimée à seulement 14 % de la surface totale de 920 000 ha consacrée à la culture du palmier à huile (Cramb, 2009).

3.1 Le modèle du SALCRA

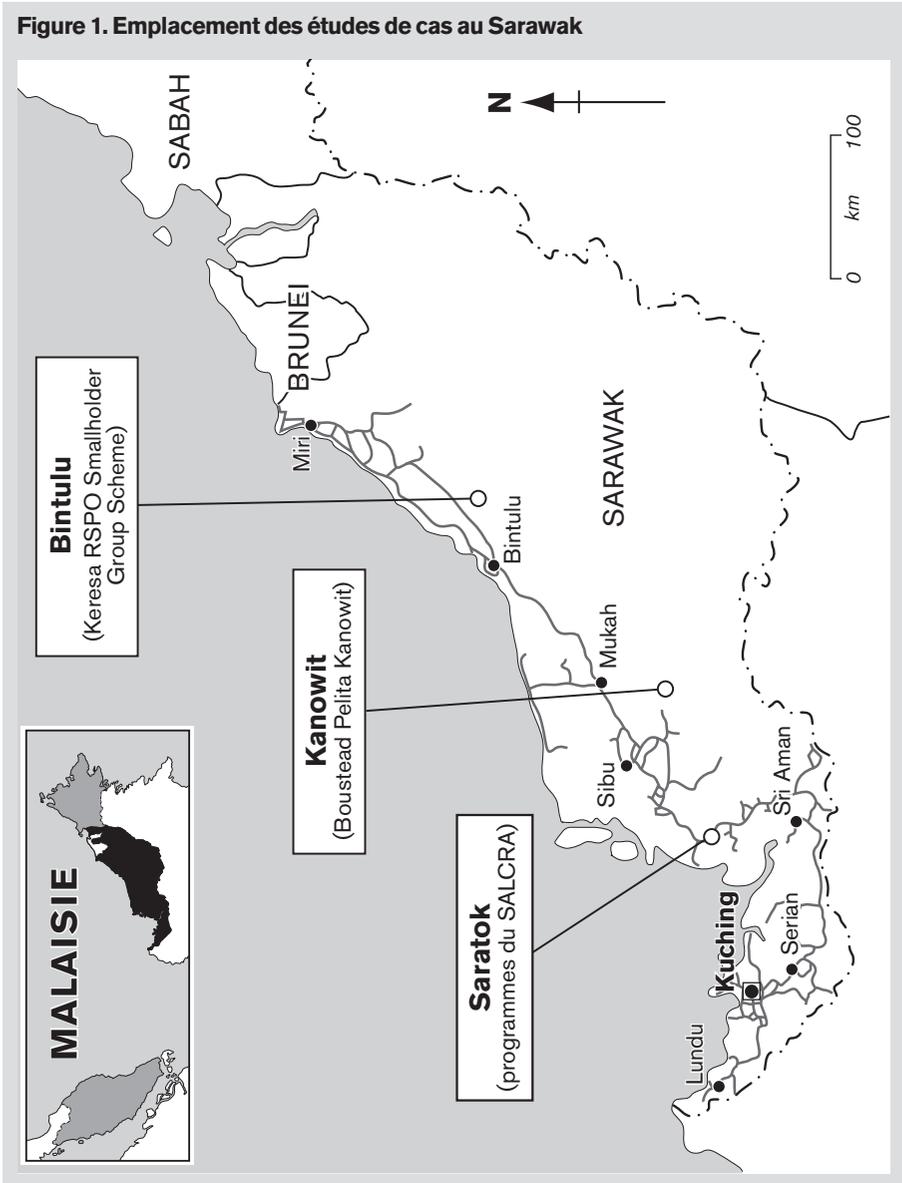
Le SALCRA est un organisme public d'aménagement du territoire fondé en 1976 comme programme d'action positive afin de lutter contre la pauvreté dans les zones rurales. Il a été la première forme de collaboration avec des propriétaires DCA locaux au Sarawak pour gérer et aménager leurs terres.¹⁹ Le SALCRA est doté de l'autorité juridique lui permettant de déclarer des zones à aménager, ce qui lui confère le droit de mettre en valeur et de gérer des palmeraies sur des terres soumises à des DCA au nom des participants autochtones.

À l'heure actuelle, le SALCRA gère un total de 48 644 hectares dans quatre régions du sud du Sarawak. Il s'occupe de 18 exploitations de palmier à huile ainsi que de quatre huileries. Plus de 40 000 ha de la surface cultivée comportent des cultures adultes. En 2009, les programmes du SALCRA comptaient apparemment 21 578 participants.²⁰ Sur la base de ces chiffres, la surface moyenne de terres consacrées au palmier à huile par participant du SALCRA est de 2,25 ha. Ce chiffre masque

19. Paru dans le Borneo Post, 29 novembre 2010 'Salcra might pay highest dividend', disponible sur <http://www.theborneopost.com/?p=74436>

20. Informations sur les programmes fournies par le SALCRA, juin 2009.

Figure 1. Emplacement des études de cas au Sarawak



toutefois la variabilité sur le terrain, car chacun des participants décide combien de terre donner au SALCRA en vue du développement du palmier à huile. Il n'est pas non plus rare de constater que la « propriété » des parcelles du SALCRA change de mains entre membres de familles étendues ou parties externes. La finalité du SALCRA étant le remembrement de terres en vue de leur aménagement, des systèmes fonciers autochtones complexes sont convertis en terres assorties de titres individuels, ce qui modifie la manière dont les terres sont perçues et gérées par les communautés autochtones.

En général, des régimes de fruits frais (RFF) sont fournis par ces exploitations aux propres huileries du SALCRA ou à celles de ses filiales. La CPO qui sort de ces huileries devient la principale matière première d'ASSAR Refinery Services, une usine de raffinage de l'huile de palme et de broyage des noyaux. Le SALCRA participe à 20 % au capital d'ASSAR Refinery Services.

Propriété

Dans les programmes du SALCRA, les propriétaires fonciers DCA participants offrent leurs terres pour un cycle de palmier à huile de 25 ans, tandis que le SALCRA fournit les ressources financières et techniques. Cette entreprise est formalisée par une lettre de consentement entre deux parties, le SALCRA et les propriétaires autochtones participants. Ils ne sont pas considérés comme des actionnaires puisque l'entreprise n'est pas un partenariat commercial et que la prise de participation au capital commercial ne figure pas parmi les caractéristiques du programme. Une fois



Photo : © Shariff Che' Lah | Dreamstime.com

Une nouvelle route traversant une exploitation de palmier à huile en Malaisie.

que le palmier à huile est productif et que l'unité d'exploitation est en mesure de rentabiliser les frais initiaux de développement et d'exploitation, les participants au programme perçoivent les recettes annuelles nettes que leur verse le SALCRA. Les recettes nettes sont calculées sur la base de la vente des RFF après les frais de production. Le coût d'investissement de l'établissement d'une plantation et d'une infrastructure de soutien est financé par des prêts fédéraux concessionnels, que les participants sont censés rembourser progressivement en vendant les fruits du palmier à huile. Au titre du dernier Plan quinquennal de la Malaisie (2006-2010), le SALCRA a reçu des subventions s'élevant en tout à 21 millions MYR (5,72 millions USD au taux de change de 2006), versées par le gouvernement fédéral principalement pour la construction d'infrastructures routières. Pour la période 2011-2012, il est prévu que 6 750 ha de plus seront plantés. En général, une période de grâce de sept ans sans intérêt sur les remboursements est accordée, de sorte que les échéances de remboursement du prêt se situent entre les années 7 et 24, avec un taux d'intérêt nominal de 4 % par an sur le solde (Cramb et Ferraro, 2010).

Risques et récompenses

La participation au programme est assortie de la garantie que les terres DCA du participant utilisées par le programme recevront une subvention foncière conformément à la section 18(1) du SLC 1958. Une fois les plantations établies, les participants s'attendent à recevoir des recettes annuelles sur la base des performances de l'exploitation dans laquelle se situent leurs terres. Elles sont calculées en déduisant les frais d'entretien et d'exploitation, les remboursements des prêts, et des fonds retenus sur les recettes nettes du programme à des fins de replantation.

Les programmes du SALCRA étaient au départ destinés à créer des emplois dans les plantations pour les communautés rurales et à renforcer les capacités de gestion des exploitations par les participants au programme. Cependant, la plupart des programmes sont encore directement administrés par le SALCRA (Colchester *et al.*, 2007). Le SALCRA emploie 3 579 ouvriers sur les exploitations, dont 54 % sont des migrants. Certains participants considèrent que cet arrangement est libérateur, puisqu'il leur permet de se consacrer à d'autres activités agricoles ou à d'autres emplois ailleurs que sur les palmeraies, emplois qui peuvent leur rapporter un revenu plus élevé (Banerjee et Bojsen, 2005). Le SALCRA n'est pas financé par les recettes des plantations. Cependant, ses huileries et autres opérations affichent des bénéfices. Le SALCRA et son groupe d'entreprises ont signalé des revenus totaux de 473,99 millions MYR (153,62 millions USD) et un bénéfice collectif pré-taxes de 119,71 millions MYR (38,8 millions USD) au 31 août 2010.²¹

Sur la base des avis publics du rendement annuel du SALCRA figurant dans des articles parus dans la presse et compte tenu de sa superficie de production totale, on estime que le rendement de RFF annuel moyen par hectare pour les exploitations gérées par le SALCRA oscillait entre 10,64 tonnes/ha en 2006 et un maximum de

21. Également paru dans le Borneo Post, 29 novembre 2010 « Salcra might pay highest dividend ».

Tableau 2. Estimations de la production et des bénéfices des plantations du SALCRA, 2007-2010

Année	Prix moyen des RFF (moyenne nationale du MPOB)	Rendement total de RFF (en tonnes)	Bénéfice brut estimatif des RFF	Total des recettes	Recettes reversées comme % des bénéfices bruts
2007	505 MYR (147 USD)	511 082 ^a	258 millions MYR (75,1 millions USD)	40,3 millions MYR ^a (11,7 millions USD)	16 %
2008	610 MYR (183 USD)	Non communiqué	-	52 millions MYR ^b (15,6 millions USD)	-
2009	465 MYR (132 USD)	568 000 ^c	264 millions MYR (74,9 millions USD)	37 millions MYR ^b (10,5 millions USD)	14 %
2010	605 MYR (196 USD)	585 000 ^c	354 millions MYR (114,73 millions USD)	74,3 millions MYR ^c (24,1 millions USD)	21 %

Sources : les estimations sont basées sur les informations disponibles au public comme suit :

a) document d'information Bernama du 10 janvier 2008 (<http://www.palmoilprices.net/news/salcra-to-pay-out-rm403-million-in-dividends-to-16000-land-owners>) ;

b) rapport paru dans le Sarawak Tribune le 23 mai 2010 (<http://tribune.my/prime/107-salcra-to-pay-out-targeted-rm50m-in-dividends.html>) ;

c) article paru dans le Sarawak Tribune le 30 novembre 2010 (<http://tribune.my/prime/4784-record-salcra-dividends.html>).

Tableau 3. Estimations des rendements et dividendes moyens du SALCRA, 2007-2010

Année	Recettes totales versées aux participants	Recettes moyennes versées par ha, en supposant une surface plantée de 48 000 ha	Recettes annuelles moyennes par participant
2007	40,3 millions MYR (11,7 millions USD)	840 MYR (244,50 USD)	1 868 MYR (543,72 USD)
2008	52 millions MYR (15,6 millions USD)	1 083 MYR (325,15 USD)	2 410 MYR (723,55 USD)
2009	37 millions MYR (10,5 millions USD)	771 MYR (218,75 USD)	1 714 MYR (486,31 USD)
2010	74,3 millions MYR (24,1 millions USD)	1 548 MYR (439,80 USD)	3 443 MYR (1 115,90 USD)

Source : voir source du Tableau 2 ci-dessus.

12,03 tonnes/ha en 2010.²² Sans compter 2008, année pour laquelle aucune donnée publique n'était disponible, la tendance moyenne du rendement pour le SALCRA augmente depuis 2007. Au cours des quatre dernières années, selon les estimations, les bénéficiaires du SALCRA ont compté pour entre 33 et 53 % des bénéficiaires des plantations du SALCRA, compte tenu des frais d'exploitation, qui ont été estimés à l'aide des évaluations de Cramb et Ferraro. Cela suggère que le pourcentage restant de bénéficiaires annuels est consacré au remboursement des prêts et retenu pour le fonds de replantation. La somme totale versée aux participants en 2010, soit 74 millions MYR (24 millions USD), a constitué le débours le plus important à ce jour. Cela équivaut à un paiement moyen global de 1 527 MYR (485 USD) par hectare/an.²³ Pour le participant moyen détenant 2,25 ha de terres gérées par le SALCRA, cela représente 3 433 MYR (1 113 USD) par an, ou 286 MYR (93 USD) par mois.

Les recettes pour l'année antérieure sont versées directement sur le compte en banque des participants en une ou deux fois. Aucun relevé de la production annuelle ou des aspects financiers n'est actuellement envoyé aux participants, bien qu'un système soit apparemment en cours d'établissement pour le faire. Les versements du SALCRA se basent sur la production de la partie précise de l'exploitation où se situent les terres du participant. C'est pourquoi les recettes varient considérablement en fonction de la gestion, du site et du caractère adapté du sol, ainsi que de l'âge de la plantation. Une partie de cette variation se perd lors du calcul des moyennes.

Comme l'illustre le Tableau 3, en 2009 le paiement annuel moyen versé par le SALCRA aux participants a été estimé à 771 MYR/ha (218,75 USD/ha). Nous n'avons pas été en mesure de nous procurer un échantillon complet des recettes pour les analyser, mais deux exemples de participants du SALCRA issus de différents programmes mettent en relief le caractère variable des recettes annuelles. Ces deux participants ont des emplois à l'extérieur des exploitations et ne travaillent pas dans le cadre de ses programmes.

Le participant A a un terrain de 2,27 ha géré par le SALCRA dans la région de Saratok, qu'il a acquis en achetant les terres d'un membre de sa famille en 1998. La parcelle a été plantée en 1992, ce qui signifie que 2009 est la 17^e année de plantation. Les recettes perçues en 2009 se sont élevées à 1 137 MYR (332,50 USD), payées en deux fois (janvier et juillet 2010). Les recettes moyennes dans le cadre de ce programme étaient donc de 500 MYR/ha (141,86 USD/ha).

22. En janvier 2010, il a été publié dans un quotidien destiné au monde des affaires que les plantations du SALCRA ont produit un rendement moyen global de 14,7 tonnes/ha en 2009, tandis que l'estimation pour 2010 est de 14,9 tonnes/ha (<http://biz.thestar.com.my/news/story.asp?file=/2010/12/1/business/7528609&sec=business>, consulté le 26 avril 2011) et Cramb et Ferraro (2010: 12) affirment aussi que les programmes du SALCRA produisent en moyenne 15 tonnes/ha dans les exploitations « qui se sont stabilisées sur le plan du rendement ». Nos calculs, basés sur les rendements annuels signalés divisés par la surface totale de palmier à huile gérée par le SALCRA, suggèrent un rendement moyen inférieur, de 12,03 tonnes/ha, car ils englobent des exploitations plus récentes qui n'ont pas encore atteint leur palier de rendement.

23. Les moyennes, si elles sont utiles dans une mesure limitée, masquent la complexité des questions qui entraînent la variabilité du rendement. Les recettes nettes diffèrent d'un endroit à l'autre en fonction de variables comme l'âge de la plantation, le caractère adapté du sol et du terrain, le régime de gestion et d'autres facteurs.

Le participant B, dont le programme en est à sa 22^e année, a une surface d'environ 10 ha gérée par le SALCRA, également en Saratok. En 2010, il a reçu environ 25 000 MYR (7 093 USD) de recettes pour 2009 de la part de SALCRA, en deux fois. Les recettes moyennes dans le cadre de ce programme ont été de 2 500 MYR/ha (709,30 USD/ha)²⁴ – soit cinq fois plus que pour le participant A. Cela illustre l'ample variété de paiements versés. Les différences peuvent s'expliquer sous un angle historique par l'objectif de départ du SALCRA, à savoir aménager des terres pour les pauvres ruraux – y compris des terres qui ne sont pas toujours idéales pour le palmier à huile, p. ex. souvent des zones isolées et fragmentées où les sols sont médiocres – et non dans un but lucratif (Cramb, 1992 dans : Cramb et Ferraro, 2010). Une gestion inadéquate des exploitations a également eu un effet sur les performances dans de nombreux programmes (*ibid.*).

Lorsque les programmes ne donnent pas les résultats escomptés, cela représente un élément important de risque pour les participants, car ils doivent rembourser les prêts de développement au SALCRA. Des rendements faibles entraînent des périodes de remboursement plus longues et de faibles recettes annuelles. Par exemple, dans le cas d'un programme de Jagoi, Bau, il a été signalé que les participants autochtones doivent au SALCRA jusqu'à 5 millions MYR (environ 1,5 million USD) en prêts de développement, alors que le programme mené à cet endroit a déjà 20 ans.²⁵

Voix

Le SALCRA n'est pas tenu de mettre à la disposition des participants les chiffres annuels relatifs à sa production et à ses performances financières. Les avis de paiements annuels ne stipulent que le total des recettes devant être versées pour l'année. Cela continue d'être contesté par certains participants, à qui leurs paiements semblent très faibles compte tenu des bénéfices potentiels réalisables, puisque la hausse du prix de la CPO est connue de tous. Le SALCRA a donc été critiqué pour sa mauvaise gestion financière présumée dans les médias alternatifs, qui ont relaté l'expérience de certains des participants au programme. Le SALCRA n'a pas encore eu recours à la divulgation d'informations pour réfuter ces critiques. Cependant, l'organisation serait en train de revoir ses processus de présentation de rapports financiers.²⁶

Évaluation

Le modèle du SALCRA semble assez simple, puisqu'il ne fait intervenir que les propriétaires fonciers DCA et le SALCRA. Cependant, on a constaté un certain mécontentement concernant les terres et les recettes.²⁷ Les risques pour les

24. Sur la base d'entretiens menés avec des participants aux programmes du SALCRA en décembre 2010.

25. D'après un article publié sur un site médiatique indépendant : <http://www.freemalaysiatoday.com/2011/10/12/salcra-leads-natives-into-bankruptcy/> (consulté le 1er décembre 2011).

26. Comm. personnelle, Cramb, février 2011.

27. Il existe des documents sur des différends relatifs aux terres entre le SALCRA et les communautés autochtones. Un différend datant de 1995 et qui n'a pas encore été résolu a débuté lorsque le SALCRA « a commencé à défricher des terres sans en informer les communautés et sans les consulter sur la propriété des terres » (Colchester *et al.*, 2007).

participants peuvent sembler inférieurs à ceux des programmes Nouveau concept, puisque les biens fonciers des propriétaires DCA sont protégés même si l'exploitation ne donne pas le rendement escompté. Cependant, dans les programmes du SALCRA les faibles recettes peuvent aboutir à l'endettement des participants même après le premier cycle de palmier à huile, car les recettes peuvent ne pas suffire à couvrir les coûts initiaux de développement et de plantation. À l'heure actuelle, la participation aux programmes du SALCRA peut être considérée comme avantageuse si elle figure parmi plusieurs stratégies de subsistance employées par les ménages et si elle n'occupe pas toutes les terres disponibles. Les participants locaux obtenaient des résultats tout particulièrement bons lorsqu'ils avaient l'occasion de mener des activités agricoles traditionnelles pour leur subsistance et de planter d'autres cultures commerciales comme le poivre et l'hévéa, en plus de développer leurs propres petites exploitations de palmier à huile. Le fait d'entreprendre des ventes désespérées de parcelles de terres DCA restantes (y compris des parcelles gérées par le SALCRA) afin de subvenir aux besoins fondamentaux ou pour réunir des capitaux en vue d'autres initiatives a constitué une façon de réduire la vulnérabilité.²⁸ Ces ventes internes de terres pourraient avoir l'effet non désiré de creuser l'écart entre ceux qui ont accès au travail hors-exploitation et à d'autres sources de revenus et ceux qui n'ont pas cet accès.²⁹ Les recettes n'étant versées que deux fois par an, les participants ne peuvent pas compter sur ces paiements pour leurs dépenses familiales quotidiennes et ils ont besoin d'autres sources de revenus.

Malheureusement le manque d'accès aux données sur les plantations du SALCRA, sur les participants et sur les recettes fait qu'il est difficile de procéder à un examen approfondi afin d'analyser l'impact du SALCRA sur les terres et les moyens de subsistance en général. Il s'agirait là d'un exercice révélateur car les études ont montré que le remembrement de terres autochtones en vue d'un aménagement en plantations à grande échelle a accru la valeur des terres, car des terres coutumières sont ainsi transformées en terres assorties d'un titre individuel de propriété, ce qui a accru la contestation concernant les terres parmi les membres des *longhouses* (Hew, 2011). De plus, du point de vue du genre, le passage de moyens de subsistance à petite échelle à l'agriculture à grande échelle a des impacts sur le rôle des femmes comme gardiennes des traditions agraires et de l'économie traditionnelle dans les villages de *longhouses*. La délivrance de titres fonciers et, de ce fait, le versement des recettes du développement du palmier à huile aux chefs de foyer, qui sont le plus souvent des hommes, accroissent la dépendance des femmes vis-à-vis des hommes chefs de foyer pour obtenir la part des recettes qui leur revient (Hew et Kedit, 1987 dans : Hew, 2011).

28. Entretien avec des participants aux programmes du SALCRA, 16 décembre 2010.

29. Cette inégalité croissante a aussi été constatée par Banerjee et Bojsen (2005) dans leur étude des stratégies d'occupation du sol dans le cadre du programme de réinstallation du SALCRA à Batang Ai.

3.2 Le modèle « Nouveau concept »

Vue d'ensemble

Le modèle Nouveau concept est mis en œuvre par le Land Custody and Development Authority (LCDA), un organe statutaire fondé en 1981 pour faciliter le développement à grande échelle par le secteur privé du palmier à huile sur les terres DCA dans le cadre de coentreprises avec des propriétaires fonciers DCA et des sociétés de plantation du secteur privé. Ce programme diffère du modèle du SALCRA dans la mesure où il s'agit d'un modèle de coentreprise tripartite qui fait donc intervenir une partie de plus, en l'occurrence une entreprise privée. Ce modèle comporte l'établissement de plantations commerciales de palmier à huile sur des terres DCA et des terres revendiquées au titre de l'*adat*. Le cadastre du LCDA de 1981 habilite l'organisme à désigner des zones de mise en valeur pour entreprendre un aménagement sur toutes les catégories de terres à des fins agricoles, commerciales, industrielles et résidentielles. Avec l'approbation du ministre, le LCDA peut entreprendre une acquisition obligatoire de terres.

À la différence du programme du SALCRA, avec le modèle Nouveau concept du LCDA, les propriétaires fonciers coutumiers deviennent des actionnaires dans une coentreprise. La prise de participation au capital de la coentreprise est fonction de la surface de terre cédée au programme et non d'une contribution financière. Dans le cadre de cet arrangement, l'investisseur privé retient une participation de 60 %, et les propriétaires fonciers autochtones 30 %, bien que cette participation soit détenue en fiducie par le LCDA. Le LCDA lui-même verse 10 % de capital, qui représente une prise de participation de 10 % dans la coentreprise. Une expertise préliminaire des biens individuels est effectuée afin de déterminer la part de chaque participant dans la coentreprise. La coentreprise verse au propriétaire coutumier participant la valeur de sa terre, qui est fixée à 1 200 MYR par hectare (400 USD, ce qui est inférieur à la valeur marchande). 10 % de ce montant est payé immédiatement en liquide, 30 % est investi pour les participants dans un fonds commun de placement géré par le gouvernement, et 60 % est investi comme participation du propriétaire dans la coentreprise.

Le président du LCDA est le Premier ministre de l'État du Sarawak, qui est aussi le ministre de la Planification et de la gestion des ressources (lequel englobe le Département des terres et du registre foncier du Sarawak) et le ministre des Finances. On peut supposer que ces liens contribuent à accélérer les processus juridiques et techniques requis pour que la coentreprise puisse fonctionner. L'approche Nouveau concept est une stratégie visant à débarrasser l'État des risques financiers liés à l'aménagement de plantations à grande échelle en canalisant des investissements directs provenant du secteur privé. Elle permet aussi l'acquisition de terres coutumières en grands blocs de 5 000 hectares et plus. Il s'agit là de la surface minimale considérée comme commercialement viable pour les plantations.

Le LCDA joue des rôles multiples tout au long du processus. Tout d'abord, il fonctionne comme une banque de terres, car il rend des terres rurales disponibles en vue d'un aménagement en déclarant des zones de développement à l'aide du cadastre du LCDA de 1981. Deuxièmement, il joue le rôle d'un intermédiaire entre les propriétaires coutumiers et les investisseurs du secteur privé, et il coordonne et supervise la coentreprise qui en résulte en tant qu'agent de gestion. Le LCDA est représenté dans la coentreprise par Pelita Holdings Sdn Bhd. Au titre de l'acte principal (*Principal Deed*), les propriétaires coutumiers sont priés de convenir de désigner et d'autoriser Pelita Holdings à être leur unique fiduciaire pour aménager les terres cédées en leur nom et à percevoir les avantages de la coentreprise ainsi établie. Pelita Holdings facilite le transfert des terres DCA et *adat* à la coentreprise.³⁰ Un contrat-cadre de bail est délivré à la coentreprise pour la zone de terres autochtones pour une période de 60 ans (qui équivaut à deux cycles de culture du palmier à huile).

Dans cet accord, la coentreprise devient le propriétaire enregistré de la plantation et les propriétaires DCA ne sont pas censés intervenir directement auprès de l'investisseur. L'accord standard les prie de s'engager à ne pas intervenir dans l'utilisation et l'aménagement des terres. Il y est également stipulé que 65 % des bénéfices du projet de plantation seront distribués entre les actionnaires proportionnellement à leurs actions respectives, mais cela dépend de la disponibilité de fonds suffisants, y compris ceux mis de côté pour l'expansion future, les remboursements des prêts et les exigences d'investissement de capital, ainsi que les autres déductions demandées par la loi. Les propriétaires coutumiers ne reçoivent pas de titre pour leurs terres durant la période où elles sont administrées par la coentreprise et lorsque le bail de la coentreprise expire, la restitution des terres aux propriétaires coutumiers n'est pas automatique – les propriétaires coutumiers sont censés faire une demande au Responsable des terres et du registre foncier (*Superintendent of the Lands and Surveys*) pour rétablir leurs droits fonciers (Jitab et Ritchie, 1991).

La coentreprise est formée par un accord conclu entre la compagnie d'investissement et le fiduciaire. Elle permet la désignation de cinq directeurs : trois sont désignés par l'investisseur et deux par le LCDA. Celui-ci désigne par ailleurs le président de la coentreprise parmi les candidats proposés par celle-ci, tandis que le directeur général est désigné par la compagnie d'investissement. Ce n'est que récemment que des dispositions ont été prises pour que des représentants des propriétaires autochtones fassent partie du conseil d'administration, mais ils n'ont pas le droit de voter. Les propriétaires coutumiers ne prennent pas part à la prise de décisions ou aux arrangements financiers de la coentreprise.

La section suivante traite du programme Boustead Pelita Kanowit, qui a débuté vers le milieu des années 1990.

30. Aux termes de la loi, seules les personnes autochtones ont le droit de faire des transactions concernant des terres DCA, et la coentreprise en résultant doit être déclarée « autochtone » au moyen d'une demande soumise au Secrétaire d'État pour obtenir une instruction spéciale conformément à la Section 91(1)(d) du Code foncier.

Une étude de cas : Boustead Pelita Kanowit

Boustead Pelita Kanowit (BPK) est le nom actuel de la première coentreprise Nouveau concept, bien que l'investisseur et le nom du projet aient changé plusieurs fois depuis le lancement de l'initiative en août 1996. Actuellement, cette entreprise englobe Boustead Holdings Berhad (BHK) comme investisseur, Pelita Holdings comme fiduciaire et des propriétaires fonciers coutumiers du district de Kanowit. Le défrichage des terres et la plantation ont débuté en 1996, bien que l'accord de coentreprise entre l'investisseur et le gouvernement de l'État n'ait été officiellement signé qu'en mai 1998. L'acte principal entre les propriétaires coutumiers et Pelita Holdings n'a été signé qu'en janvier 2002.³¹ La surface totale louée à BPK est de 14 411 hectares, et 12 649 hectares ont été plantés à ce jour. BPK est le plus grand des projets Nouveau concept, et représente 26 % de la surface plantée totale actuelle.³² En 2009, le projet englobait six exploitations³³ et comptait 2 133 propriétaires DCA participants issus de 1 685 ménages.

Comme il s'agissait du premier projet du nouveau concept tripartite, il a donné lieu à d'importantes attentes de succès. Bien qu'il n'y ait pas beaucoup de données financières dans le domaine public, les sources médiatiques et les rapports annuels suggèrent que le projet n'a pas obtenu les résultats escomptés, tant sur le plan de la viabilité commerciale que sur celui des améliorations des moyens de subsistance locaux. Neuf ans après son lancement, le projet avait déjà accumulé des pertes de 95 millions MYR (28,5 millions USD) (Cramb et Ferraro, 2010).

D'après certaines sources de l'industrie et des représentants gouvernementaux, certains des problèmes financiers de BPK peuvent être attribués à de faibles rendements,³⁴ conjugués à des emprunts considérables à des taux d'intérêt élevés (Cramb et Ferraro, 2010). La crise économique asiatique de 1997-98 et les mauvais résultats obtenus par l'huile de palme sur les marchés mondiaux au début des années 2000 ont aussi été cités parmi les facteurs ayant contribué aux pertes de l'entreprise (telles que citées dans les documents de l'entreprise).

En 2005, l'entreprise avait déjà, selon les informations disponibles, consacré plus de 200 millions MYR (60 millions USD) aux coûts d'établissement, y compris 35 millions MYR (10,5 millions USD) à une huilerie.³⁵ En 2009, BPK a informé ses actionnaires qu'elle ne pouvait toujours pas déclarer de dividendes. De plus, l'entreprise prévoyait que les actionnaires autochtones ne pourraient rentabiliser leur investissement que si le gouvernement injectait environ 120 millions MYR (34 millions USD) pour réduire sa dette (Cramb et Ferraro, 2010).

31. Comm. personnelle avec un ancien agent du LCDA, novembre 2010.

32. <http://www.pelita.gov.my/ncr.html> (consulté le 23 novembre 2010).

33. Rapport annuel 2009 de Boustead Holdings Berhad, disponible en ligne sur <http://www.boustead.com.my/invesrelate/Annual%20Reports/Boustead%20Holding2.pdf>

34. Rendements qui auraient été de 7 tonnes/ha en 2005 (Cramb et Ferraro, 2010) et apparemment d'entre 8 et 10 tonnes/ha en 2006 contre un maximum de 18 à 20 tonnes/ha en 2009 (comm. personnelle d'un ex-agent du LCDA, novembre 2010). À des fins de comparaison, on peut supposer que les entreprises qui gèrent efficacement des palmeraies commerciales et qui plantent le palmier à huile sur les sols minéraux du Sarawak produisent entre 20 et 25 tonnes/ha de RFF (Cramb et Ferraro, 2010).

35. <http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2006/4/19/southneast/13977927&sec=southneast>

Les actionnaires autochtones ont commencé à exprimer leur mécontentement durant la quatrième année (2001), n'ayant toujours pas perçu de dividendes. Vers le milieu de 2008, n'ayant pas pu obtenir de réponse satisfaisante de la coentreprise ou de Pelita Holdings, les propriétaires coutumiers ont eu recours à des mesures extrêmes. Les participants au programme issus de 20 villages de *longhouses* ont érigé des barrages pour empêcher les ouvriers de l'exploitation de pénétrer dans l'une des plantations. Un rapport de police a été déposé à l'encontre de BPK en 2008, fondé sur l'allégation selon laquelle l'entreprise différerait le versement des dividendes.³⁶ L'entreprise a riposté en offrant de verser des dividendes « anticipés »³⁷ de 250 MYR par hectare en 2008 (75 USD), bien que certains participants aient protesté en refusant de percevoir ces dividendes anticipés.³⁸ Un changement d'orientation s'est produit en 2009 ; les propriétaires coutumiers percevront désormais 150 MYR par hectare (43 USD) de dividendes anticipés jusqu'à ce que la coentreprise soit en mesure de verser les dividendes (Cramb et Ferraro, 2010).

Tout au long des 14 ans qui se sont écoulés depuis le début du projet, d'après le total des paiements incitatifs versés, on calcule qu'en moyenne, un actionnaire autochtone doté de 6,25 hectares de terre aurait reçu un total de 3 255 MYR (1 055 USD) de paiements incitatifs en liquide sous la forme de dividendes anticipés. Lors d'un dialogue de médiation avec l'investisseur et le fiduciaire en 2008, les actionnaires autochtones auraient été informés que les dividendes ne pouvaient pas être versés parce que BPK enregistrait des pertes depuis plusieurs années et avait accumulé une dette de 130 millions MYR (42 millions USD).³⁹ En 2009, les participants ont initié des poursuites. Un procès a été intenté en septembre 2009 par 163 familles contre Pelita, le gouvernement du Sarawak et BPK, alléguant l'abus de confiance et la négligence au moment de protéger correctement les intérêts des actionnaires autochtones.⁴⁰

Pour ce qui est des communautés de *longhouses* touchées, une partie des terres cédées à la coentreprise consistait en parcelles de poivre et d'hévéa, en jachères boisées et en paddys, d'après la déclaration des revendications des requérants. Les participants locaux pensaient que les gains de la coentreprise suffiraient à subvenir aux besoins de leurs ménages respectifs. De plus, la garantie d'un régime foncier sûr les avait convaincus que le sacrifice en valait la chandelle. Aujourd'hui, nombre

36. <http://www.malaysiakini.com/news/84914> « Angry NCR landowners act against company » par Tony Thien, 23 juin 2008 (consulté le 5 novembre 2010).

37. Également appelés « paiements incitatifs » ou « dividendes intermédiaires », car il ne s'agit pas en fait de dividendes si l'entreprise enregistre une perte. Ces montants doivent être déduits des dividendes futurs réels des participants.

38. D'après l'avocat engagé par les actionnaires autochtones, lors d'un entretien mené à Kuching, le 17 décembre 2010.

39. Selon l'avocat des actionnaires autochtones ; <http://www.indigenousportal.com/Heritage/Malaysia-Natives-are-not-only-NCR-landowners-they-are-part-of-the-land.html> (consulté le 5 novembre 2010).

40. Informations annoncées sur le site de la bourse malaisienne (Bursa Malaysia) (<http://announcements.bursamalaysia.com>), le 26 avril 2011, sous le titre « Legal action against Boustead Plantations Berhad ("BPlant"), a wholly owned subsidiary of Boustead Holdings Berhad ("BStead") and Boustead Pelita Kanowit Sdn Bhd ("BPK"), a 60% owned subsidiary of BPlant » (consulté le 29 août 2011).

d'entre eux considèrent qu'ils ont moins de moyens que s'ils n'avaient pas du tout pris part au programme.⁴¹

Du fait de l'importance politique des programmes Nouveau concept pour le gouvernement de l'État, les comptes rendus communiqués aux médias par les agences publiques et par les représentants politiques soulignent différents aspects. Dans un article de fond paru en 2006 dans *The Star*, le ministre adjoint de l'Aménagement rural et des terres a souligné que les villageois du projet BPK étaient désormais en mesure de profiter de routes améliorées, d'eau traitée et de l'alimentation électrique. Il a précisé que le projet avait généré d'autres flux de revenus qui profitaient à la communauté ; il y avait apparemment 76 entrepreneurs locaux qui gagnaient entre 3 000 MYR (818 USD) et 8 000 MYR (2 182 USD) par mois et les revenus mensuels moyens pour les ménages auraient connu une hausse considérable, passant de 296 MYR (81 USD) en 1996 à 720 MYR (196 USD) en 2006.⁴²

La diversification des revenus est un important progrès sur le plan socio-économique. Cependant, les participants locaux ont clairement exprimé des doutes et des préoccupations, en particulier en ce qui concerne la sécurité du régime foncier et le montant des bénéfices de la coentreprise, considérés comme insuffisants. Par ailleurs, on n'a pas fourni aux actionnaires autochtones un moyen efficace de canaliser leurs préoccupations ; en conséquence, de nombreux participants aux programmes Nouveau concept en sont venus à exprimer leur insatisfaction à travers les médias et les tribunaux. Seules une transparence accrue et des évaluations indépendantes de la gestion financière sauront réduire l'écart entre les manières de voir et les perceptions. Comme le modèle Nouveau concept continue à être le principal véhicule du développement rural au Sarawak, il est tout particulièrement important de tirer les enseignements de cette expérience.

Évaluation

D'après le site Web du ministère du Sarawak de l'Aménagement des terres, depuis le lancement du Nouveau concept, 51 362 hectares en tout ont été aménagés en palmeraies dans le cadre du programme. Cependant, de nombreuses coentreprises se sont retrouvées mêlées à des conflits avec des actionnaires autochtones concernant les dividendes décevants versés. Les communautés n'y participant pas ont protesté sur des questions relatives à l'empiètement sur les terres et des procès ont été intentés contre le LCDA, le Département des terres et du registre foncier et certaines des sociétés intervenant dans les coentreprises. Ces conflits ont aussi poussé plusieurs investisseurs importants à se retirer de ces programmes.

41. D'après l'avocat des actionnaires autochtones ; <http://www.indigenouportal.com/Heritage/Malaysia-Natives-are-not-only-NCR-landowners-they-are-part-of-the-land.html> (consulté le 6 novembre 2010).

42. <http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2006/4/19/southneast/13977927&sec=southneast>

L'étude de cas de BPK illustre certains des défauts du modèle Nouveau concept. Tout d'abord, la structure et les modalités de la coentreprise sont largement immuables, et il n'y a guère ou pas du tout de dispositions pour la négociation et la consultation en vue de mieux subvenir aux besoins des propriétaires fonciers coutumiers. Les principes FPIC ne figurent en général pas dans la phase de lancement, et il semble y avoir un accent insuffisant sur les efforts en vue de veiller à ce que les participants potentiels comprennent pleinement les aspects techniques juridiques et de procédure de la coentreprise. D'après Ngidang (1999), la prise de décisions n'a pas suivi la méthode traditionnelle de consultation participative des communautés de *longhouses* (*randau ruai*). À cause de l'accent mis sur l'accélération de la mise en œuvre du projet, les participants autochtones n'ont pas l'occasion de débattre de l'impact potentiel du projet sur leur vie et leurs moyens de subsistance.

L'accord conclu entre les propriétaires autochtones et Pelita en tant que fiduciaire ne comporte aucun mécanisme permettant de résoudre les différends. Il n'y a pas de clause de sortie. Dans l'acte de fiducie, les propriétaires coutumiers sont priés de renoncer à leur droit d'intenter un procès à l'agence gouvernementale et à l'investisseur (bien que cela n'ait pas empêché les propriétaires d'engager des poursuites contre l'agence et l'investisseur pour abus de confiance). Il n'y a pas d'organisme ou de mécanisme indépendant pour mener un suivi et une évaluation périodique des performances. La non-divulgaration des rapports financiers annuels aux actionnaires autochtones et l'absence d'un processus d'évaluation se dégagent comme des lacunes flagrantes dans les procédures.

La structure de la coentreprise englobe un Comité d'aménagement de zone (*Area Development Committee, ADC*), qui se compose de leaders communautaires et de représentants du gouvernement, et qui est censé jouer un rôle de relations publiques dans le cadre de la promotion du projet. Une enquête sur le terrain menée pour le Sarawak Development Institute en 1998 sur deux des coentreprises antérieures afin d'examiner la perception et la compréhension de la coentreprise par les propriétaires a constaté que les ADC suivent une stratégie de « clientélisme » et qu'elles introduiraient apparemment une discrimination à l'encontre des communautés de *longhouses* « peu accueillantes ». Comme les fonctionnaires avaient tendance à se détacher des propriétaires qui critiquaient le projet, l'ADC n'a pas atteint son objectif prévu (Ngidang, 1999).

La même étude a conclu que, durant la promotion des programmes du Nouveau concept, de nombreux faits ont été déformés. Selon cette étude, on donne aux communautés autochtones l'impression qu'elles ne sont pas en mesure de planter des palmiers à huile sans l'aide du gouvernement, et que le gouvernement pourrait potentiellement s'appropriier les terres coutumières pour les développer même si les communautés ne les cédaient pas. La coentreprise était généralement présentée comme la seule voie possible pour assurer la fourniture d'infrastructures et de services comme des dispensaires et des écoles. D'après l'enquête, des éléments de cooptation des leaders communautaires étaient monnaie courante (Ngidang, 1999).

Le manque de développement économique et infrastructurel dans le Sarawak rural fait qu'il est difficile pour les membres de la communauté de refuser le projet, malgré des préoccupations sincères concernant l'équité de l'affaire. La plupart des participants étaient d'avis que les programmes leur fourniraient en fin de compte des titres fonciers qui résoudraient une bonne fois pour toute l'insécurité de longue date du régime foncier. D'autres pensaient qu'on leur proposerait des emplois, des opportunités de formation et du travail saisonnier sur la plantation. Certains participants ont cédé toutes leurs terres DCA au projet (16 % d'après une enquête parmi 240 participants), mais la plupart d'entre eux en ont gardé un peu pour d'autres utilisations (IDEAL, 2001).

Le rapport IDEAL affirme par ailleurs que, bien que certains des projets aient réussi à améliorer les infrastructures de base sous forme de routes, d'approvisionnement en eau et d'alimentation électrique, il y en a d'autres qui étaient encore tributaires des rivières pour leur eau. Dans presque tous les cas, l'aménagement des plantations supposait de sacrifier la capacité à collecter des ressources forestières destinées à l'alimentation, aux usages médicamenteux et aux matériaux de construction, et d'accepter des zones réduites pour l'agriculture de subsistance. Globalement, il n'y a pas eu de recherches pour montrer l'efficacité des projets Nouveau concept en matière de réduction de la pauvreté. Au lieu de cela, le degré d'incertitude s'est intensifié parmi certains actionnaires DCA (Ngidang, 2005). Ils s'inquiètent des futurs dividendes et de la situation de leurs terres en cas d'échec des projets. Sur la base d'entretiens menés avec des interlocuteurs au sein de la communauté, les projets Nouveau concept ont également donné lieu à la désunion et à des conflits qui ont divisé certaines communautés de *longhouses*.

Jusqu'ici, il ne semble y avoir guère de données qui indiquent que le feedback et les critiques du programme Nouveau concept sont pris en compte, à part une nouvelle politique consistant à verser des paiements incitatifs de 150 MYR/hectare (43 USD) aux participants dès la première année de plantation, et l'inclusion d'un représentant des propriétaires non doté du droit de vote au sein du conseil d'administration de chaque coentreprise (Cramb et Ferraro, 2010).

3.3 Sarawak : résumé et bilan

Après avoir mené des analyses économiques détaillées pour comparer les deux principales approches de l'extension du palmier à huile sur les terres coutumières autochtones au Sarawak, Cramb et Ferraro (2010) ont conclu que si le modèle Nouveau concept parvenait à satisfaire l'attente relative aux rendements commerciaux et aux dividendes, il serait supérieur au modèle du SALCRA en termes d'efficacité accrue. Cependant, en tenant compte des rendements et les dividendes réels obtenus par les programmes de la coentreprise, Cramb et Ferraro (2010) ont constaté que le modèle du SALCRA était supérieur sur les plans de l'efficacité ainsi que de l'équité. Ils ont conclu que le modèle du SALCRA permettait d'obtenir des « rendements raisonnables et des avantages nets positifs globalement, tout en

fournissant une quantité d'avantages largement supérieure aux populations locales, non seulement en termes de revenus mais aussi en ce qui concerne la sécurité du régime foncier et le degré de participation à la gestion du programme » (Cramb et Ferraro, 2010). Les mesures récemment prises par le SALCRA pour assurer une plus grande clarté concernant la gestion financière et établir des voies de communication plus robustes avec les participants indiquent qu'il est à l'écoute du retour d'information.

Parallèlement aux préoccupations relatives à la production et aux dividendes, l'impact de ces modèles de développement à grande échelle sur la vie des communautés autochtones tandis qu'elles accomplissent la transition d'une économie largement agraire vers une situation où elles sont des « ouvriers et des actionnaires dépourvus de pouvoir de prises de décisions » (Hew, 2011 ; notre traduction) requiert une attention urgente, car les conséquences des « politiques de développement » de l'État ont une portée considérable et sont complexes, mais n'ont pas fait l'objet d'un examen suffisant.

4. Modèles de partenariat au Sabah

Les deux études de cas pour l'État du Sabah sont mises en œuvre par le Conseil d'aménagement du territoire du Sabah (*Sabah Land Development Board*, SLDB). La première porte sur un projet mené à Dalit, qui a débuté vers la fin des années 1990 dans le district de Keningau ; la deuxième porte sur le programme Agropolitan d'aménagement des terres de Lalampas, dans le district de Tongod, qui n'a commencé qu'en 2009 (voir Figure 2). Le lancement par le SLDB de l'expansion du palmier à huile vers l'intérieur du Sabah est souvent reconnu par ses partisans comme ayant amélioré les moyens de subsistance locaux et encouragé le développement économique dans le district de Keningau et à Nabawan, comblant le vide créé par l'industrie du bois, qui connaissait un déclin depuis l'an 2000. Il y a des plans d'aménagement de 10 000 ha de plus de terres intérieures dans un avenir immédiat.⁴³

Le SLDB est un organe statutaire établi en 1969 sous les auspices du Département du Premier ministre de l'État pour mettre en œuvre le programme d'aménagement rural du Sabah. Sa mission est d'« agir comme catalyseur dans la transformation des zones rurales et l'amélioration du bien-être au sein de la population rurale du Sabah par le biais du remembrement des terres et de la culture commerciale et de l'agriculture moderne ».⁴⁴ Bien qu'il soit une agence liée au gouvernement, le SLDB ne possède pas de terres, et ne reçoit pas non plus de subventions du gouvernement. Sa survie dépend donc de sa propre marge bénéficiaire.⁴⁵ Il n'est pas en mesure d'obtenir des prêts commerciaux puisqu'il ne possède pas de terres, mais le gouvernement lui donne pour mandat de développer les terres qui lui sont confiées. La section 32 de la promulgation du SLDB de 1981, toutefois, autorise son conseil d'administration à demander des prêts au gouvernement ou, avec le consentement du ministre des Finances, à se procurer des prêts ou des découverts temporaires auprès d'institutions financières.

Pour générer son propre financement opérationnel, le SLDB a entrepris une gamme d'arrangements de coentreprises, y compris plusieurs avec des coopératives de petits exploitants.⁴⁶ Différents types de mécanismes de partage des bénéfices sont utilisés à Dalit et Lalampas, où la coentreprise englobe des petits exploitants qui ont des revendications coutumières sur des terres qui peuvent être assorties ou non de titres. En général, dans les projets de ce type, la marge bénéficiaire a tendance à être faible, mais elle est suffisante pour couvrir les frais d'exploitation et fournir un retour d'entre 2 et 3 % sur les investissements.⁴⁷

43. Les zones désignées pour une expansion supplémentaire par le SLDB sont Sinua, Tinaganan, Lumiri et Nabawan (entretien avec un représentant du SLDB, Kota Kinabalu, 11 mars 2011).

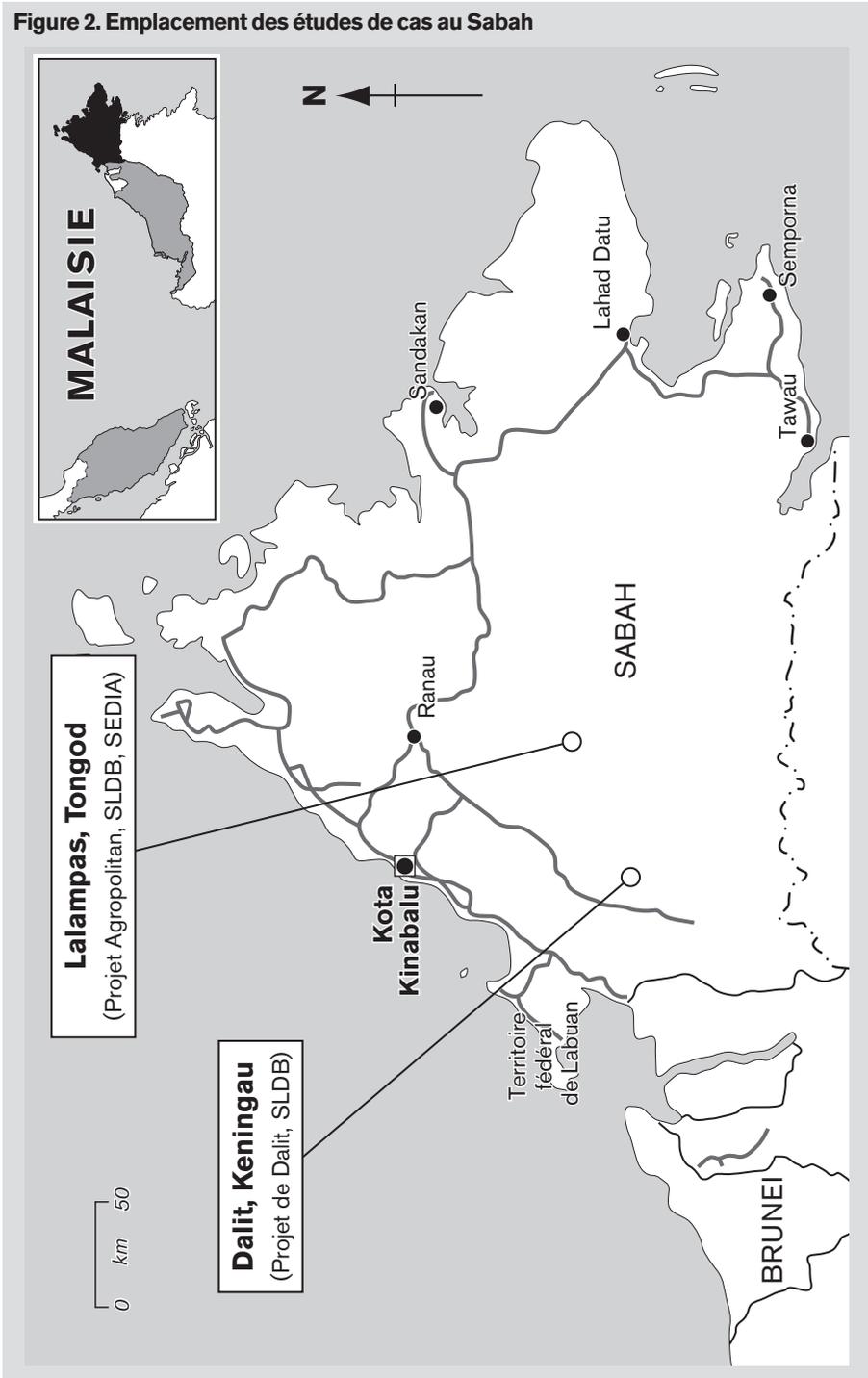
44. Site Web du SLDB, <http://www.slhb.com.my/index.php?sc=MissionStatement>

45. Entretien au bureau du SLDB, Kota Kinabalu, 11 mars 2011.

46. Par exemple, l'arrangement de coentreprise avec la Kandang Besar Cooperative de Keningau fonctionne sur 191 hectares de terres avec 903 membres.

47. Entretien au bureau du SLDB, Kota Kinabalu, 11 mars 2011.

Figure 2. Emplacement des études de cas au Sabah



4.1 Étude de cas 1 : coentreprise avec le SLDB à Dalit, district de Keningau

Propriété

La coentreprise du SLDB à Dalit, dans le district de Keningau, englobe cinq villages : Dalit Gana, Dalit Laut, Dalit Stesyen, Punggol et Kalampun. Cette initiative a débuté en août 1997 avec l'établissement d'une pépinière. Cependant, l'arrangement entre les participants et le SLDB n'a été signé qu'en 2005. Au titre de cet accord, le SLDB gérerait la terre revendiquée au titre des droits coutumiers par la communauté Murut (Tagal) jusqu'en 2025. Cette coentreprise se base sur un modèle de partage des bénéfices de 60/40, les participants communautaires percevant 60 % des bénéfices nets. La surface totale de la plantation de Dalit est de 1 718 hectares. Elle se divise en deux exploitations : Dalit 2 (1 362 ha) se trouve dans la zone revendiquée par la communauté, tandis que Dalit 1 (356 ha) appartient entièrement au SLDB car cette zone est apparemment une terre inutilisée appartenant à l'État.⁴⁸

Il y a 299 participants issus des cinq villages, qui représentent en général des ménages tout entiers. Une fois la période de l'accord terminée, les participants au programme obtiendraient des titres autochtones sur de petites parcelles de la zone Dalit 2. Au fil de cette période, le SLDB serait censé recouvrer son capital de développement. On attend des participants communautaires qu'ils profitent de leur travail au sein de l'exploitation du SLDB et de l'expérience pratique acquise sur la plantation. Dans ce modèle, une fois que le palmier à huile commence à donner des fruits, les participants à la coentreprise perçoivent des dividendes trimestriels des bénéfices obtenus.

Voix

D'après les entretiens menés avec des participants au programme de Dalit, le SLDB a au départ contacté les villages de Dalit durant les années 1980 pour leur demander de participer au programme, mais les communautés locales n'étaient pas favorables à une telle participation. Les membres de la communauté pensent généralement qu'ils ont des droits coutumiers sur ces terres et que le processus de demande du titre autochtone n'est qu'une formalité exigée par l'État. La plupart d'entre eux cultivaient d'ores et déjà le café, l'hévéa et des arbres fruitiers⁴⁹ et s'inquiétaient de ce qui arriverait à leurs terres avec l'introduction de ce programme. Certains craignaient également de perdre l'accès aux forêts proches pour la chasse et la collecte des produits de la forêt. Lorsqu'ils ont été recontactés dans les années 1990, les villages de Punggol et de Dalit Laut étaient contre la coentreprise.

48. En termes administratifs au niveau de l'État, les terres de l'État sont des « terres sans propriétaire ». Cependant, une grande partie des terres considérées comme des « terres sans propriétaire » sont en général des terres revendiquées au titre de droits coutumiers auxquelles aucun titre n'a encore été attribué, ce qui est à l'origine de nombreux conflits. D'après la Malaysian Human Rights Commission (SUHAKAM), le Sabah affiche le plus grand nombre de conflits enregistrés concernant des terres en Malaisie et concernant des questions de droits coutumiers, par rapport au Sarawak et à la Malaisie péninsulaire (SUHAKAM, 2009).

49. Notes d'une mission de terrain, mars 2011.

Ils souhaitent mieux comprendre les modalités avant de s'engager dans un accord et ont fait remarquer que les mécanismes permettant aux populations locales d'influencer la prise de décisions et de comprendre les modalités financières du développement proposé étaient inadéquats.

Le chef de Dalit Gana a été l'un des premiers leaders locaux à soutenir la coentreprise. S'il reconnaissait qu'il y avait un élément de risque, il pensait néanmoins que le programme représentait une occasion de développement et de création d'emplois et permettrait à la communauté locale de scolariser ses enfants.⁵⁰

Sur le plan historique, le territoire ancestral de Dalit Gana est largement plus réduit que celui de Punggol et Dalit Laut (par rapport à la superficie de terres défrichée par leurs ancêtres). Comme les participants au programme avaient droit à 6 hectares par ménage, les participants de Dalit Gana devaient obtenir une part supérieure des territoires de Punggol et Dalit Laut.⁵¹ Ainsi, il était avantageux pour Dalit Gana de participer, car il aurait ainsi droit à une part supérieure de terres.

En dépit des problèmes non résolus, tous les leaders communautaires ont fini par accepter de participer. Pour beaucoup, la raison de se lancer dans le programme était simplement qu'ils ne « voulaient pas rester à la traîne ». ⁵² Les chefs de Punggol auraient réussi à négocier plus d'avantages que les autres villages en incluant plusieurs membres des ménages parmi les participants, leur donnant ainsi le droit de recevoir une part des recettes annuelles et des terres distribuées à la fin de la période de l'accord. Cet aspect et d'autres inégalités qui ont vu le jour au stade de lancement du projet continuent de constituer une source de désaccord parmi les villageois et ont sans doute le potentiel d'alimenter des conflits entre les villages.

Durant des travaux de terrain entrepris en mars 2001, les interlocuteurs locaux ont déclaré qu'ils n'avaient pas complètement compris, au départ, comment fonctionnerait le système de coentreprise, et pensaient que la signature de contrats individuels avait été faite à la hâte et n'avait pas été bien comprise.⁵³ Les interlocuteurs trouvaient aussi qu'il était difficile de joindre les agents du SLDB pour leur demander des explications et une assistance, et qu'il n'y avait pas eu de dialogue avec la communauté pour élaborer un cadre commun de coordination. En fin de compte, les habitants locaux ont pris part au programme pour une variété de raisons, dont l'occasion de profiter des infrastructures et de l'aménagement des plantations, et celle de conférer à leur famille une position économique plus solide. Ce qui les intéressait surtout était l'obtention de titres autochtones individuels pour leurs terres. Le processus de facilitation de la distribution de terres à la fin de la coentreprise n'est toujours pas très clair. D'après un représentant du SLDB, il sera décidé 2 ou 3 ans avant la fin de l'accord.

50. Entretien avec Ketua Kampung (chef villageois), Dalit Gana, janvier 2011.

51. Entretiens, villages de Punggol et de Dalit Laut, 5-6 mars 2011.

52. Entretiens, villages Dalit, 5-7 mars 2011.

53. Dans une réponse écrite datée du 17 septembre 2011, le SLDB a expliqué que plusieurs dialogues et forums ont été organisés, mais que les villageois oublient facilement les détails.

Dans un premier temps, en l'absence d'un forum fonctionnel permettant aux participants d'intervenir dans les discussions du SLDB, les participants se sont organisés pour soulever leurs préoccupations. Au début des années 2000, un comité a été mis sur pied pour suivre l'entreprise du SLDB ; ce comité a fini par se dissoudre car il n'était reconnu ni par le SLDB ni par le Bureau du district.⁵⁴ Pour répondre à l'insatisfaction locale, en août 2010, le SLDB a désigné un coordinateur villageois (*penyelaras*) salarié pour chaque village dans le but de donner aux participants des voies de communication plus claires avec l'équipe de direction du SLDB. Un élément de l'insatisfaction de la communauté venait de ce que les recettes versées étaient perçues comme faibles, même durant une période où – selon les interlocuteurs locaux – tout le monde savait que les prix de la CPO et des RFF étaient exceptionnellement élevés. Les coordinateurs villageois contribuent au suivi des travaux sur le terrain et portent les préoccupations de la communauté devant l'équipe de direction de l'exploitation. Ils sont aussi en mesure de se faire une idée plus précise de la production et des revenus et de « se battre pour des recettes supérieures » au besoin.⁵⁵

L'introduction du système des coordinateurs villageois est perçue comme une initiative positive et a également coïncidé avec le versement de recettes accrues (voir le Tableau 4). Cependant, les participants ne comprennent toujours pas bien le fonctionnement interne de la gestion de la palmeraie, comme les informations financières sur les frais d'exploitation, le remboursement des dettes et les fonds mis de côté pour la replantation. Le SLDB a expliqué que les participants ont le droit de prendre part aux activités économiques de la plantation comme l'obtention de contrats pour le transport des RFF, ou à des activités sociales comme les programmes de motivation destinés aux écoliers.⁵⁶

Tableau 4. Recettes distribuées aux participants par le SLDB, 2007-2010

Année	2007	2008	2009	2010
Dividende	988 000 MYR (280 000 USD)	1 270 000 MYR (360 000 USD)	1 809 000 MYR (513 000 USD)	3 500 000 MYR (993 000 USD)

Source : données non publiées, SLDB 2011.

Risques et récompenses

Plus d'une décennie s'est écoulée depuis le lancement du projet de Dalit. Pendant cette période, il est indéniable qu'il s'est produit des améliorations tangibles sur le plan des infrastructures et des aménagements. La communauté a commencé à recevoir des recettes régulières des bénéfices de la plantation en 2007, environ neuf ans après le début du projet. Ces dividendes sont en général versés tous les trimestres directement sur leurs comptes en banque (bien que ce délai puisse parfois dépasser trois mois).

54. Entretiens, villages Dalit, 6 mars 2011.

55. Entretiens avec des participants au programme de Dalit, 6 mars 2011.

56. Correspondance du SLDB datée du 17 septembre 2011.

En novembre 2010, le ministre adjoint des Ressources naturelles et de l'Environnement a assisté à une cérémonie à Keningau pour fêter le succès du rôle du SLDB à Dalit, avec la présentation d'un chèque de dividendes s'élevant à 557 373 MYR (158 142 USD) en tout, vraisemblablement les recettes d'un trimestre financier.⁵⁷ La présentation de ce chèque s'est accompagnée de l'annonce d'un projet d'amélioration des routes qui serait mis en œuvre en 2011-2012 avec le soutien du gouvernement fédéral.⁵⁸ Guyot (1971) a observé que l'aménagement des exploitations et l'expansion du palmier à huile constituent des opportunités pour les élites au pouvoir d'améliorer leur position politique ; Dalit n'est pas une exception. Les projets de construction de routes vers l'exploitation, de logements pour les ouvriers et la présentation de faux chèques sont autant de moyens employés pour prouver que les coentreprises parviennent à améliorer la vie des pauvres en milieu rural, dans l'espoir de susciter l'intérêt d'autres villages pour qu'ils prennent part à des programmes de plantation analogues.

Selon différentes sources médiatiques, les coentreprises ont aidé les participants locaux à s'assurer un degré de sécurité de revenu et à améliorer leur position socio-économique.⁵⁹ Dans le cas de Dalit, la distribution de recettes pour 2009 de 1 809 000 MYR (513 000 USD) pour l'année, divisées entre 299 participants, se traduit en une moyenne mensuelle de 504 MYR (143 USD) par participant. À l'exception d'un village qui a négocié plus d'un participant par famille percevant des recettes, la plupart des ménages ont reçu une allocation pour un membre de chaque famille. Étant donné que le revenu mensuel moyen pour les chefs de foyer en 2009 était de 883 MYR (250 USD) au Sabah et 669 MYR (190 USD) à Keningau,⁶⁰ la plupart des participants de Dalit ont reçu des dividendes inférieurs au niveau moyen de revenus mensuels pour les chefs de foyer. Le montant distribué en 2010 a toutefois été supérieur : 3 500 000 MYR (993 000 USD), soit environ 975 MYR (277 USD) par ménage et par mois, ce qui est supérieur au revenu mensuel moyen.

D'après des entretiens avec des participants de la communauté, il y a une variété d'expériences pour ce qui est de la façon dont les exploitations ont influencé les moyens de subsistance des ménages. Pour certains, les dividendes du SLDB viennent compléter leurs autres efforts agricoles, comme la plantation de riz de montagne et la polyculture alimentaire, les petites plantations individuelles de palmier à huile et d'hévéa. La disponibilité de main-d'œuvre payée à la journée est une option pour obtenir des revenus supplémentaires de temps en temps et les réseaux routiers et de communications améliorés font qu'il est plus facile pour les villageois de vendre leur production et d'entreprendre d'autres activités commerciales. En revanche, pour les ménages auxquels il ne reste pas assez de terres à exploiter, les recettes perçues du SLDB constituent la principale source de revenus. Ces montants servent à financer les frais de scolarité et des dépenses

57. Publié dans le New Sabah Times, 9 novembre 2010 (<http://www.newsabaitimes.com.my/nstweb/fullstory/44091> consulté le 11 novembre 2011).

58. Publié dans le New Sabah Times, 9 novembre 2010 (<http://www.newsabaitimes.com.my/nstweb/fullstory/44091> consulté le 11 novembre 2011).

59. Voir par exemple Borneo Post, 14.04.2009: A3.

60. Données non publiées, Département des statistiques de la Malaisie, 2011.

imprévues comme les cadeaux de mariage et les funérailles, et autres frais de ce type, en plus des besoins de base du ménage. Malheureusement, le montant des recettes ne semble pas suffisant pour améliorer leur situation économique. Le fait qu'ils sont payés trimestriellement a aussi été présenté comme une préoccupation par certains participants de la communauté. Les ménages finissent souvent par accumuler des dettes sur leurs remboursements de crédit, jusqu'au versement des recettes suivantes. De plus, le SLDB retient normalement 30 % des recettes revenant aux participants communautaires jusqu'à ce que les comptes aient fait l'objet d'un audit. Certains participants au programme pensent que le fait de différer ainsi le paiement leur fait subir un fardeau injuste – mais ils n'ont pas encore trouvé de voie leur permettant de soulever cette préoccupation.

Les recettes du SLDB ne semblent pas s'être avérées suffisantes pour permettre aux participants d'accumuler des capitaux et d'exercer un effet de levier suffisant pour pouvoir lancer leurs propres initiatives. En général ceux qui possèdent des terres assorties de titres (titre autochtones) en dehors de la plantation du SLDB, ou ceux qui ont dans leur famille des parents employés dans le secteur public, sont en mesure d'accéder à des prêts bancaires avec lesquels lancer leurs propres initiatives, comme des services de transport et des petites boutiques.⁶¹ Il en va de même pour l'acquisition d'une quantité suffisante de capital de départ pour établir leurs propres petites exploitations de palmier à huile ou étendre les parcelles existantes d'hévéa, les fonds devant être obtenus d'autres sources car les recettes sont en général insuffisantes.

Bien que des emplois soient créés dans les exploitations Dalit et que les participants locaux aient la priorité pour ces emplois, le salaire mensuel pour ce type de travail est faible (aux alentours de 300 MYR ou 97 USD) et ne suffit pas à subvenir aux besoins d'une famille.⁶² Les propres données du SLDB sur les ressources humaines (non publiées en 2011)⁶³ indiquent que la grande majorité des participants travaillent sur la plantation à temps partiel, de sorte que sur 1 486 travailleurs, seuls 19 travaillaient à plein temps en 2010. D'autre part, sur 4 381 travailleurs, seuls 1 467 (34 %) étaient locaux, le reste étant des ouvriers étrangers (pour la plupart indonésiens). Les données recueillies sur le terrain indiquent qu'à l'heure actuelle, seules 10 personnes issues de chacun des villages Dalit occupent des positions de contremaîtres sur le terrain, d'ouvriers et d'employés de bureau. Les femmes provenant des villages travaillent principalement comme ouvrières saisonnières et polyvalentes, récoltant des fruits tombés et plantant des cultures de couverture. Il y a du travail payé à la journée mais il est aussi assorti d'une rémunération si faible qu'elle n'est guère tentante – 10 MYR (3,24 USD) par jour – une fois que les ouvriers prennent en compte le coût d'opportunité du travail sur leurs propres potagers et exploitations, auquel ils renoncent, et de la récolte de leurs propres cultures. Par conséquent, l'exploitation est fortement tributaire d'ouvriers migrants venus d'Indonésie.

61. Entretiens menés au sein de la communauté à Dalit, 6 mars 2011. La question du travail hors exploitation, en particulier le problème d'accumulation de capital initial pour les communautés locales participant au secteur du palmier à huile, est similaire aux schémas observés ailleurs au Sabah (voir Majid Cooke, 2009).

62. D'après des entretiens avec des villageois qui sont aussi des ouvriers sur les plantations, 5 et 6 mars 2011.

63. Communication écrite spéciale du SLDB datée du 27 septembre 2011.

Photo : © Puah Sze Ning | www.szening.com



Le travail s'effectue encore largement à la main dans les plantations de palmier à huile. Les grandes plantations emploient une main-d'œuvre principalement étrangère, les ouvriers locaux trouvant les salaires trop bas.

Une préoccupation supplémentaire pour les participants à cette coentreprise concerne le territoire. Les palmeraies transforment les paysages villageois en une étendue dominée par une seule culture. Les villageois comme ceux de Kalampon qui possèdent ou revendiquent des titres fonciers connaissent en général la superficie et l'emplacement de leurs terres en fonction des caractéristiques du paysage. Cependant, les repères physiques ont tendance à disparaître ou à être masqués lors de la préparation des terres en vue de la culture du palmier à huile. Traditionnellement, les terres coutumières sont héritées de générations passées qui ont défriché ces terres en premier. En plus de permettre une différenciation de la position au sein de la communauté, la superficie et l'emplacement de ces terres constituent un lien vital avec le passé. Par conséquent, la plupart des communautés autochtones de Bornéo ont des préoccupations concernant le territoire (Peluso, 1996 ; Ngidang, 2005). Le SLDB, dont le mandat veut qu'il œuvre à réduire la pauvreté, se soucie peut-être moins de ces questions socioculturelles complexes.

Évaluation

Les entretiens menés avec le SLDB à Kota Kinabalu et dans son bureau de terrain à Keningau suggèrent que le programme de Dalit est jugé être un succès en termes de résultats économiques et sociaux. Sur le plan économique, la distribution des dividendes trimestriels et les opportunités de diversification des revenus sont considérées comme des réussites. Il est vrai que les dividendes de la plantation constituent une importante partie des revenus des ménages pour la majorité de la population et que les villageois de Dalit ont relativement bien réussi à générer des revenus supplémentaires en diversifiant leurs activités de subsistance. Parmi les nouvelles activités économiques on peut citer l'obtention de contrats pour transporter les RFF jusqu'à l'huilerie, ou le travail en tant que contremaîtres et personnel administratif. Quant à son programme social, le SLDB a lancé des initiatives pour satisfaire les besoins en matière de formation et d'éducation des jeunes. De nouvelles initiatives de formation à l'avenir sont en cours de discussion.

Néanmoins, l'impact du programme sur la vie des populations locales doit être examiné de manière plus large si l'on veut que l'approche de coentreprise atteigne ses objectifs de réduction de la pauvreté. Au fur et à mesure du remplacement par le palmier à huile des systèmes divers de culture itinérante des populations locales, ces dernières années, la garantie d'une quantité suffisante de denrées alimentaires est devenue une préoccupation pressante. Au vu de l'amenuisement des populations animales, la chasse ne constitue plus une option viable à Dalit, et l'espace pouvant être consacré à la riziculture est limité parce que le riz est en concurrence avec l'hévéa et le palmier à huile plantés par les participants eux-mêmes. Certains des ménages qui ont pris part aux entretiens ont dit qu'ils n'étaient en mesure de satisfaire leurs besoins en riz que pour six mois ; pour d'autres, la quantité produite ne couvrait que quelques mois. En conséquence, une part des dividendes perçus par les participants du SLDB sert à acheter du riz.

La pression subie en vue de subvenir aux besoins de subsistance a vraisemblablement contribué à l'appel des villageois pour le déclassement de la réserve forestière proche, en guise d'indemnisation pour les terres maintenant utilisées pour la plantation du SLDB. En mars 2011, le directeur adjoint du Département des terres et du registre foncier a annoncé que l'État déclasserait la Réserve forestière de Mandalom, dont la superficie est de 8 555 hectares, au profit de 8 400 personnes de 26 villages qui n'ont plus assez de place autour de leurs villages respectifs.⁶⁴ Il convient de considérer cette initiative avec circonspection, car elle représente de fait une stratégie d'ouverture de nouvelles zones boisées et semi-boisées aux monocultures commerciales. Si le déclassement est inévitable, il est vital que l'ancienne réserve forestière soit minutieusement zonée pour veiller à ce que certaines zones soient désignées pour la plantation de cultures alimentaires afin de subvenir aux besoins de subsistance, et aussi pour préserver les ressources forestières communes et les zones héritées.⁶⁵

Étant donné que l'amélioration des conditions de vie des participants aux programmes de coentreprise étaye la logique de l'extension du palmier à huile vers l'intérieur, il faut consacrer plus d'efforts à veiller à ce que les besoins fondamentaux et sociaux des communautés participantes soient satisfaits parallèlement à l'aménagement des plantations. Plus précisément, au-delà des cibles relatives à l'extension de la surface consacrée au palmier à huile et au maintien des qualités de l'environnement et des terres propices à la vie comme les zones de captage d'eau, les rivières et les cours d'eau, ainsi que les zones de ressources forestières, il faut fournir des efforts pour veiller à ce que les personnes disposent d'une quantité suffisante de terres pour subvenir à leurs besoins de subsistance. À Dalit, le défrichage et la plantation auraient commencé avant même que les populations locales n'aient eu l'occasion de considérer l'incidence qu'aurait sur leur vie l'aménagement de la plantation.

Il y a aussi des possibilités d'améliorer encore la fourniture de routes, d'infrastructures et d'équipements aux cinq villages Dalit et d'assurer leur approvisionnement fiable en eau et en électricité. Le mécontentement relatif aux dividendes trimestriels décevants a beau avoir diminué grâce à l'établissement des coordinateurs villageois et à l'augmentation des montants déboursés en 2010, il reste encore nécessaire d'établir un cadre fonctionnel permettant à la communauté locale de prendre part à la prise de décisions, d'exprimer ses préoccupations ou de suivre les performances de l'entreprise. Enfin, d'après les montants versés jusqu'ici, l'affirmation selon laquelle les plantations accroissent l'efficacité et la rentabilité ne semble pas correspondre au montant des recettes annuelles déclarées par le SLDB

64. Sunday Star, 13 mars 2011 ; <http://thestar.com.my/news/story.asp?sec=nation&file=/2011/3/13/nation/8258991> (consulté le 20 mars 2011).

65. Cette tendance à envisager des réserves forestières comme réserve possible destinée à l'utilisation des générations futures est partagée par d'autres villages du Sabah et n'est pas de bon augure pour la conservation et la gestion des ressources dans l'État en général. Sur la base du travail de terrain pour la Human Rights Commission of Malaysia (SUHAKAM) en vue de documenter les problèmes et les conflits ayant trait aux terres coutumières, les propositions concernant le déclassement des réserves forestières font l'objet de discussions au sein de villages aussi éloignés que Ranau et Tenom (travail de terrain mené en février et en avril 2011).

ou à l'attente de neuf ans imposée aux participants communautaires avant qu'ils n'aient reçu leur premier paiement.

Le SLDB semble être principalement axé sur les efforts en vue d'aborder les aspects logistiques et techniques de la gestion de l'exploitation, en accordant un accent et des connaissances moindres aux préoccupations sociales. Au début du projet durant les années 1990, il est vrai que le SLDB n'avait guère de capacité pour remédier aux problèmes sociaux posés par l'expansion des plantations. Peut-être y a-t-il maintenant la possibilité d'assigner une quantité suffisante de ressources à ces aspects de la gestion des plantations et à la clarification du processus d'assignation de titres autochtones à la fin du bail de manière à tenir compte des préoccupations des populations locales ayant trait au territoire. Le SLDB a le potentiel de développer son expérience de plantation à Dalit en investissant dans les moyens de mieux comprendre les préoccupations de la communauté pour pouvoir travailler avec ses partenaires locaux dans l'ensemble du Sabah de façon plus productive, maintenant et à l'avenir.

4.2 Étude de cas 2 : le Projet Agropolitan de Lalampas, district de Tongod

Le modèle

Le SLDB a été désigné par le gouvernement du Sabah exploitant unique du Projet Agropolitan de Lalampas, à Ulu Sungai Tongod. Ce projet concerne le développement d'une plantation de palmier à huile sur des terres revendiquées au titre de droits coutumiers. Elle couvre 16 villages ayant des revendications au titre de droits coutumiers dans la zone d'aménagement de Lalampas. En tout, 1 022 personnes – des descendants de familles qui avaient vécu à Lalampas auparavant – ont été considérées comme présentant les critères requis pour participer au programme.

La planification du Lalampas Agropolitan Project a débuté en 2009, avec un certain niveau de consultation de la communauté, la désignation du SLDB comme promoteur et la préparation préliminaire du site. Le lancement officiel a eu lieu en mars 2011. Le Lalampas Agropolitan Project est aussi l'un des premiers projets à avoir vu le jour suite à la nouvelle politique gouvernementale de l'État consistant à accélérer l'octroi de titres communaux au profit des communautés en vue de mettre à leur disposition de grandes parcelles contiguës pour faciliter l'expansion de la plantation.⁶⁶ Aux termes de la section 76 du SLO 1930, les communautés autochtones peuvent présenter une demande collective de terres coutumières au lieu de demander des titres autochtones individuels. Le titre communal est décerné à une liste de bénéficiaires dont les décisions et les actions sont suivies par le percepteur des revenus fonciers (*Collector of Land Revenue*) (en général le directeur du DLS), qui joue le rôle de fiduciaire.

66. Concernant les aspects politiques de la demande de terres et de l'approbation de ces demandes au Sabah, voir Majid Cooke *et al.* (2006) et Majid Cooke (2008).

Étant donné que ni le fiduciaire ni les bénéficiaires ne sont habilités à vendre, les titres communaux sont souvent considérés comme le moyen de conserver les terres villageoises dans le cadre d'un régime foncier commun, et comme une mesure de prévention contre la tendance perçue des populations autochtones du Sabah à vendre les terres une fois que le titre foncier leur est octroyé. Auparavant, les titres communaux n'étaient pas généralement considérés comme des terres destinées à être mises en valeur.⁶⁷ Le facteur qui fait qu'il est désormais possible de cultiver le palmier à huile sur des terres soumises à des titres communaux est une nouvelle disposition qui habilite le Premier ministre de l'État à autoriser l'octroi d'un titre communal à toute terre proposée parmi celles destinées à être mises en valeur (*tanah terancang*). Pour faciliter cela, le Bureau de district joue le rôle de fiduciaire et travaille avec le Département des terres et du registre foncier (DLS) pour recruter, remplacer ou exclure les bénéficiaires de titres communaux.

Le DLS a introduit la politique d'« accélération » en décembre 2009, soi-disant comme stratégie en vue de faciliter le traitement des demandes de titres autochtones en retard. Les retards considérables de traitement et d'approbation des titres autochtones sont monnaie courante au Sabah et, dans le district de Tongod, seulement 3 237 hectares sur des demandes de titres autochtones concernant 10 522 hectares avaient été approuvés en 2010.⁶⁸ Le DLS indique que les titres communaux ne prendront que six mois. Si tous les bénéficiaires sont d'accord, la section 77 du SLO 1930 permet aussi la subdivision des terres sous titres communaux en parcelles individuelles à une date ultérieure.

Le programme d'extension des plantations dans des terres sous titres communaux coïncide avec une harmonie d'opinions entre les pouvoirs publics, les élus et le secteur public sur le fait que la croissance du palmier à huile à cette échelle et l'association de ces terres avec des promoteurs (qu'ils soient liés au gouvernement, comme le SLDB, ou qu'il s'agisse d'entreprises privées), constituent un moyen d'accroître la productivité sur des terres considérées comme inutilisées et un mécanisme permettant de lutter contre la pauvreté rurale par le biais de l'emploi ou d'un versement d'argent.⁶⁹

Propriété et voix

Dans le cas du projet de Lalampas, l'octroi de titres communaux s'est accompagné de la désignation du SLDB comme promoteur du projet. Un accord de gestion du projet a été signé entre le promoteur et les participants de la communauté pour une période de 30 ans. Ce partenariat englobe une division à 70/30 des actions entre le SLDB (70 %) et les participants de la communauté (30 %), après déduction des frais d'exploitation. L'augmentation de 60 à 70 % a découlé de la nécessité pour le SLDB d'encourir une plus grande part des frais d'établissement, car le financement

67. Daily Express, 6 août 2010 : p. 1, entretiens dans des villages du Lalampas, Tongod 22-23 février 2011.

68. Document présenté lors d'un séminaire par le directeur du Département des terres et du registre foncier, 11 janvier 2011, Kota Kinabalu.

69. Notes d'information destinées au secrétaire de l'État du Sabah de la part du Département des terres et du registre foncier, non datées ; Daily Express, 21 septembre 2009 : p. 5.

du gouvernement fédéral destiné aux infrastructures ne s'est pas matérialisé.⁷⁰ En plus de la plantation, des logements sont censés être construits dans une Zone économique communautaire planifiée pour un tiers des 1 022 bénéficiaires.

Au stade pré-accord pour le Lalampas Agropolitan Project, les villageois auraient élevé des objections contre les critères employés pour décider qui étaient les bénéficiaires « légitimes ». Certains ont aussi manifesté leur désaccord lorsqu'on leur a octroyé des terres infertiles et vallonnées. En fin de compte, quelques concessions ont été faites pour remédier aux préoccupations de la communauté, comme le fait de situer la Zone économique communautaire dans la zone la plus fertile.⁷¹ Les participants de la communauté s'inquiétaient aussi du fait que les terres restent entre les mains des fiduciaires désignés par l'État pendant toute la durée de l'entreprise. Le cadre pour la participation communautaire à la prise de décisions et à la représentation nécessitait des améliorations, malgré des réunions *ad hoc* organisées par les agences chargées de l'aménagement et le Bureau du district pour discuter des bénéficiaires.

D'autres préoccupations communautaires sont restées sans réponse. Aucun processus de canalisation de la voix collective n'a été conçu dans le cadre du projet et il n'y a pas de mécanisme en place pour soulever les préoccupations. D'après les agents de l'Institute of Development Studies qui ont contribué à la conceptualisation de programme Agropolitan, il y a des plans en vue d'« enseigner aux participants locaux » la façon d'obtenir des cultures à fort impact, de dispenser une formation à ceux qui souhaitent devenir entrepreneurs agricoles et d'inciter les communautés locales et les associations locales à exploiter les connaissances traditionnelles.⁷²

Risques et récompenses

Malgré quelques incertitudes, les villages ont signé l'accord à cause de plusieurs avantages perçus, notamment la possibilité d'obtenir des titres fonciers au bout de 30 ans, à la fin du bail.⁷³ Parmi les autres avantages perçus figuraient la diversification des sources de revenus et l'amélioration des infrastructures sous forme de routes et de logements. La diversification des revenus pouvait prendre plusieurs formes, y compris le travail dans le cadre du projet, la possibilité de vendre des produits de l'exploitation, ou encore celle d'obtenir de petits contrats de projets de développement agricole et infrastructurel associés au programme Agropolitan. En fin de compte, les recettes de la plantation du SLDB deviendraient ensuite une autre source de revenus pour les bénéficiaires.

70. Entretien avec l'Institute of Development Studies au Sabah, 28 février 2011.

71. Entretien avec un agent du SLDB, Kota Kinabalu, 11 mars 2011.

72. Entretien avec l'IDS, 28 février 2011.

73. Les villageois reconnaissent que les titres communaux peuvent constituer un moyen utile d'empêcher les ventes de terres, mais ils font aussi remarquer qu'ils peuvent ne pas fournir les options nécessaires pour ceux qui souhaitent entreprendre des activités non agricoles (par exemple nantissement ou prêts bancaires pour lancer une activité commerciale).

Le risque pour la communauté de Lalampas est que les perspectives réelles de diversification des revenus sont peut-être limitées. La rentabilité d'une entreprise de palmier à huile subit aussi les effets d'une multitude de facteurs en mutation, comme les prix des denrées, la disponibilité de main-d'œuvre migrante bon marché, et des taux d'intérêt sur les prêts souscrits afin d'établir les plantations et de construire les infrastructures associées. Tous ces facteurs auront une incidence sur les recettes perçues par les participants de la communauté, qui pourront être suffisantes ou non pour garantir les moyens de subsistance.

Un autre aspect crucial est l'attention accordée aux besoins fondamentaux. L'axe central de l'agriculture dans la Zone économique communautaire va porter sur les cultures commerciales, lesquelles à ce stade englobent le lemon-grass, les piments rouges et le curcuma. Étant donné que les cultures de subsistance et le riz n'y seront pas exploités, on prévoit le versement de paiements aux participants en attendant le rendement de ces cultures.⁷⁴ Les incertitudes conjuguées concernant le succès de ces cultures et le caractère suffisant de ces paiements font que les terres situées en dehors de la zone du programme Agropolitan où se trouvent actuellement les villages continueront de revêtir une importance pour les cultures vivrières et l'obtention de revenus complémentaires.

Évaluation

En dernière analyse, le succès du programme dépendra de la créativité dont fera preuve le SLDB dans ses efforts en vue de garantir la durabilité économique et sociale. La durabilité sociale est liée à la capacité à écouter et à encourager les voix émanant de la base d'une part, et à accroître la transparence et la redevabilité sur le plan de la prise de décisions et de la présentation de rapports, d'autre part. À l'heure actuelle, il semble y avoir une capacité adéquate pour parvenir au succès économique, mais l'aptitude à assurer la durabilité sociale pourrait être renforcée. Il y a eu une concurrence considérable entre les différents villages et entre les groupes au sein des villages. Des dissensions sociales pourraient se produire si on n'accorde pas assez d'attention à l'amélioration de la capacité de la communauté à prendre part à la prise de décisions et à l'établissement d'un consensus. Pour les communautés autochtones, la perspective d'obtenir des droits fonciers grâce au processus d'« accélération » est certainement intéressante. Cependant, comme la section 77 du SLO 1930 permet la subdivision des titres communaux entre des bénéficiaires individuels, il y a une certaine gêne concernant les sauvegardes qui sont en place pour suivre les actions des fiduciaires, car ils peuvent aussi subir certaines influences dans des conditions politiques et économiques particulières.

La gestion efficace des coentreprises du programme Agropolitan va au-delà de la zone de projet elle-même. Si le bien-être social et environnemental de la majorité des bénéficiaires qui vivront dans leurs villages existants est pris en compte dans les objectifs de gestion, il y aura moins de résistance et d'anxiété pour le SLDB. Il est

74. Entretien avec l'IDS, 28 février 2011.

donc important pour le SLDB ainsi que pour la communauté participante de bien comprendre dès le début ce que seront leurs objectifs respectifs à la fin du bail de 30 ans. Les propriétaires fonciers autochtones eux-mêmes doivent déterminer le degré de propriété et de participation qu'ils s'attendent à exercer sur l'entreprise, car cela aura des répercussions sur la forme que prendront le renforcement des capacités et l'acquisition de compétences durant la mise en œuvre. Le SLDB devra aussi avoir conscience du besoin de développement et de formation de la communauté, éléments à intégrer dans ses plans.

Une fois un projet en cours, le SLDB sera généralement pleinement occupé à gérer les aspects agricoles et techniques du projet. Cependant, il faut accorder tout autant d'importance à la fourniture d'un soutien efficace pour satisfaire les besoins fondamentaux des communautés et mettre en œuvre des programmes de développement communautaire. Pour ce faire, il pourrait avoir recours à l'assistance des agences existantes de développement social ou bien aux services d'organisations non gouvernementales qualifiées.

Pour ce qui est de garantir transparence et redevabilité aux bénéficiaires, il ne devrait pas être nécessaire de dépendre exclusivement de l'initiative du SLDB pour satisfaire ce besoin. Pour renforcer la crédibilité du secteur, les participants de la communauté locale devraient avoir à leur disposition une autre voie officielle pour poser leurs questions et présenter leurs préoccupations. Elle pourrait prendre la forme d'une organisation indépendante de soutien établie pour les participants dans les programmes gouvernementaux de coentreprises. En plus de renforcer la confiance de la communauté dans les programmes de ce type, l'expérience de suivi de l'entreprise et de demande de conseils à des défenseurs et des partenaires comporterait des enseignements qui donneraient les moyens aux participants locaux de jouer un rôle plus direct dans la gestion de l'exploitation à l'avenir.

4.3 Sabah : résumé et recommandations

Les modèles de coentreprise de Dalit et de Tongod sont nés à différentes dates, sur une période de 13 ans commençant vers la fin des années 1990, mais ils sont influencés par des préoccupations dominantes parmi les planificateurs et les élites politiques concernant la pauvreté des petits exploitants, qui sont pour la plupart ruraux et autochtones. Le palmier à huile s'est vu donner le rôle de culture salvatrice pour réduire la pauvreté et pour résoudre le problème des retards dans l'administration des terres et, plus récemment, pour empêcher la vente de terres coutumières assorties de titres. Tous ces aspects sembleraient constituer des attentes d'une portée irréaliste pour n'importe quelle culture. La réalité est que le secteur du palmier à huile est dominé par les intérêts de plantations de grande envergure qui cherchent à obtenir des bénéfices en employant une main-d'œuvre étrangère relativement bon marché (Azizah, 2002). Ces entreprises jouissent du soutien de l'État à cause de leur potentiel de génération de revenus par rapport aux petits exploitants, qui sont des producteurs autosuffisants. L'État a également joué

un rôle considérable de médiation entre ces aspirations et intérêts contradictoires tout en adhérant à son propre ordre du jour en créant des conditions qu'il peut contrôler. Ces conditions concernent l'influence que le gouvernement peut exercer en utilisant des agences de développement publiques (comme le SLDB). Le gouvernement peut aussi exercer une influence en choisissant les citoyens qui sont considérés présenter les critères requis pour certains droits. Enfin, il exerce une influence en tirant profit des besoins autochtones concernant un régime foncier sûr pour les terres revendiquées au titre de droits coutumiers. Comme on le voit dans les cas de Dalit et de Lalampas, un facteur incitatif important poussant les populations autochtones à participer aux programmes est l'espoir d'obtenir des titres sur leurs terres.

L'étude du Sabah a documenté certains des avantages fournis par les programmes du SLDB au Sabah, mais aussi certaines des préoccupations et des frustrations exprimées par les populations locales sur les deux sites étudiés. Pour Dalit ainsi que Tongod, le malaise social a son origine dans le désir d'un respect accru pour le territoire et d'une transparence et d'une voix amplifiées. À Dalit, le mécontentement est aussi né des différences entre villages sur le plan de la capacité de négociation avec le SLDB pour profiter des avantages du projet d'exploitation, du manque de transparence perçu dans le calcul des recettes, et du bas niveau des salaires pour le travail manuel. Comme le mécanisme formel permettant d'adresser les préoccupations locales à l'équipe de direction est minime (par l'intermédiaire des coordinateurs villageois – les *penyelaras*), il semble y avoir une discordance quant à l'interprétation de la réalité entre le SLDB, qui considère l'entreprise de Dalit comme un modèle de succès, et certains des participants de la communauté.

L'occasion existe d'établir un modèle de développement communautaire plus complet avec les 16 villages actuellement ciblés à Tongod. La question clé qui doit être posée est celle de savoir comment la participation de la communauté peut être renforcée au-delà de la création d'emplois manuels et d'un versement d'argent. À moins de poser cette question, le fardeau des changements sera vraisemblablement divisé de manière inégale entre les parties impliquées, et ce sont les communautés locales qui subiront la plupart des effets de ces changements. Le changement auquel le lancement de l'agriculture du palmier à huile dans des exploitations a ouvert la voie est une séparation partielle ou complète des petits exploitants de leurs terres, celles-ci étant gérées par des entités externes en leur nom.

5. Options pour les petits exploitants : une question de choix

On suppose en général que le palmier à huile est une culture à forte intensité de capital qui convient mieux aux grandes plantations ayant accès à des sources importantes de capitaux et de prêts. C'est peut-être le cas au tout début de son développement, moment où des économies d'échelle et une surface contiguë d'au moins 5 000 hectares sont requises pour assurer la viabilité économique de la construction d'huileries de forte capacité. De plus, l'existence de grandes plantations dans tout le Sabah et le Sarawak confère aux petits exploitants des occasions de vendre leur production aux huileries existantes. Les routes d'accès permettent aussi à un grand nombre d'entre eux de livrer des RFF aux huileries dans les délais stipulés de 24 heures pour assurer des taux d'extraction d'huile (TEH) élevés. À l'heure actuelle, les petits exploitants du Sarawak composent moins de 4 % du nombre total de petits exploitants du palmier à huile de la Malaisie, mais leur participation augmente tant en nombre qu'en surface moyenne des terres détenues (voir le Tableau 5 ci-dessous). D'après les interlocuteurs issus de l'industrie, la demande de plants de palmier à huile du MPOB émanant de petits exploitants dépasse actuellement l'offre. Les observations relatives aux activités de production, en particulier la manière dont les petits exploitants s'y prennent pour se procurer des plants et introduire des intrants dans leurs exploitations de palmier à huile sont similaires pour le Sarawak et le Sabah.⁷⁵

Tableau 5. Participation des petits exploitants du palmier à huile au Sarawak, 2000-2007

	Nombre	% du total des petits exploitants de palmier à huile en Malaisie	Superficie plantée	% de la surface totale plantée en Malaisie	Surface moyenne
2000	1 560	1,78 %	6 807 ha	2,12 %	4,36 ha
2007	4 620	3,84 %	29 214 ha	6,19 %	6,32 ha

Source : Rahman *et al.* (2008).

La plupart des petits exploitants commencent à petite échelle et développent leur activité progressivement, en fonction de leurs moyens, principalement à des conditions au comptant (et avec les crédits limités accordés par les huileries et les autres entreprises locales associées). Ils commencent généralement à planter sur quelques hectares de terres DCA, puis se développent, mais seulement en parallèle avec la hausse de leurs revenus et de leurs économies. Cette stratégie de développement « lent et régulier » peut donner des avantages soutenus sur une

75. Les résultats du Sabah semblent analogues à ceux du Sarawak (Gassner *et al.*, 2011).

Photo : © Puan Sze Ning | www.szening.com



Des plants de palmier à huile prêts à être transplantés dans des champs.

période relativement courte, car les petits exploitants ne s'engagent pas dans d'énormes dépenses de capital assorties de taux d'intérêt élevés. De nombreux nouveaux petits exploitants sont aussi opportunistes et choisissent des zones de plantation situées le long d'anciennes routes de transport du bois ou de routes construites par les entreprises exploitant des plantations voisines.

Le palmier à huile est relativement intéressant pour les petits exploitants parce que son exploitation est jugée assez facile après les années initiales de développement. Cependant, lors de la mise en valeur de leurs plantations, il manque aux petits exploitants un accès aux connaissances techniques qui accompagnent les meilleures pratiques – des aspects agronomiques à la sécurité et la santé, en passant par l'attention accordée à l'environnement. Par exemple, il est assez courant que les nouveaux petits exploitants, n'étant pas conscients de la nécessité d'utiliser des plants certifiés provenant des pépinières agréées du MPOB, utilisent des plants de palmier « volontaires » (*voluntary oil palm*) ou provenant de fruits tombés – qui germent à partir de fruits du palmier à huile laissés par terre comme matériel de plantation.⁷⁶ Les plants de ce type donnent des arbres peu productifs.⁷⁷ D'après des

76. Comm. personnelle avec un vulgarisateur du MPOB, décembre 2011.

77. Une enquête menée au Sarawak en 2004 a montré que les rendements moyens en RFF des petits exploitants étaient extrêmement faibles, de l'ordre de 6 tonnes/ha/an, ce qui suggérait l'utilisation répandue de plants de palmier « volontaires » (*voluntary oil palm*). Il a augmenté depuis pour atteindre maintenant entre 12 et 16 tonnes/ha/an.

entretiens menés avec de petits exploitants du Sarawak, il est évident qu'ils sont motivés à accroître la productivité et la rentabilité de leurs surfaces consacrées au palmier à huile. Cependant, ils pensent que les services de vulgarisation agricole ne sont pas efficacement mobilisés pour satisfaire cette demande. À part le MPOB, qui est une agence fédérale, le gouvernement du Sarawak n'a pas actuellement un programme qui apporte une assistance directe aux petits exploitants indépendants du palmier à huile.⁷⁸

En principe, l'assistance technique requise par les petits exploitants est relativement facile à fournir. Les agences de vulgarisation et l'industrie en général ont la possibilité de combler cette lacune en facilitant le renforcement des capacités comme une forme de responsabilité sociale ou de travail de proximité au sein de la communauté. Comme les petits exploitants sont experts en apprentissage de l'expérience des autres, les pratiques améliorées sont souvent partagées entre les communautés soudées. L'étude de cas suivante porte sur un partenariat stratégique entre des petits exploitants du palmier à huile et une plantation de palmier à huile adjacente. Bien qu'ayant été introduit très récemment, le processus d'établissement est documenté en détail dans l'espoir qu'il fournisse un modèle commercial plus inclusif qui apporte des avantages durables aux propriétaires fonciers locaux.

5.1 Étude de cas : le Keresia Smallholder Group Scheme, au Sarawak

Le modèle

Le Keresia Smallholder Group Scheme (KSGS) a été mis sur pied en octobre 2010 comme projet conjoint entre les petits exploitants du palmier à huile de Rumah Majang,⁷⁹ Keresia Plantations Sdn Bhd, Keresia Mill Sdn Bhd (désignées collectivement sous le nom de Keresia Plantations and Mill, ou KPM) et Wild Asia Sdn Bhd, une entreprise sociale indépendante malaisienne qui travaille sur des questions ayant trait à la durabilité. Il est cofinancé par Keresia Plantations et Wild Asia par l'intermédiaire de l'Initiative de soutien aux producteurs d'huile de palme (*Palm Oil Producer Support Initiative – POPSI*), un fonds dont l'objectif est d'aider les petits exploitants du palmier à huile à accéder à la certification RSPO, sous la gestion de Solidaridad, une organisation-réseau internationale opérant depuis les Pays-Bas qui soutient la création de chaînes d'approvisionnement durables pour des denrées négociées à l'échelle internationale.

KPM est une entreprise qui appartient et est gérée par des membres de l'ethnie des Ibans (le plus grand sous-groupe des Dayaks du Sarawak). Elle a débuté comme une plantation de rotin en 1981 et ne s'est lancée dans le palmier à huile qu'en 1996. KPM détient actuellement 6 023 hectares de terres, dont 5 347 hectares plantés. Elle affiche un taux de rendement élevé de 24 tonnes de RFF par hectare et

78. Dans le passé, il y avait deux programmes qui ciblaient les petits exploitants (le Smallholder Oil Palm Scheme et les Oil Palm Mini Estates), mais ils ont été interrompus.

79. Une *longhouse* iban, qui porte le nom de son chef, Majang.

a obtenu la certification RSPO en octobre 2010. Le projet mené avec les petits exploitants de Rumah Majang a été lancé par Wild Asia, qui a reconnu qu'il fallait remédier à l'écart de performances entre les petits exploitants du palmier à huile et les entreprises exploitant des plantations. Avec KPM, Wild Asia a élaboré une proposition pour obtenir un financement de la POPSI afin d'améliorer les performances et la productivité des petits fournisseurs indépendants de Keres Mill.

Le but du projet est de profiter de l'effet de levier de l'expérience de l'entreprise chargée de la plantation pour mettre au point un programme de soutien qui apporte une assistance, une formation et des moyens incitatifs financiers aux petits exploitants qui font partie de la base de fournisseurs de l'huilerie certifiée RSPO. Le projet a pour objectif d'accroître le rendement tiré par les petits exploitants des plantations adultes actuelles, et, de plus, d'améliorer le poids de chaque régime de fruits frais (RFF). Pour les plantations jeunes, plusieurs problèmes ont été identifiés, dont l'utilisation de plants médiocres et la pousse irrégulière, une mauvaise technique de plantation et un entretien inadéquat, la plantation sur des sols marginaux, l'absence d'un régime d'engrais approprié, et une sélection et une utilisation inadaptées de produits chimiques. Ce projet pilote est une plateforme d'apprentissage et de construction de modèles. Il se base résolument sur la participation et l'intervention des petits exploitants eux-mêmes. Le projet a aussi pour objectif d'organiser les petits exploitants en groupe pour qu'il soit plus facile sur le plan structurel de leur offrir un soutien technique et un renforcement des capacités. Le but final est de préparer le groupe de petits exploitants en vue de la certification RSPO.

Voix et propriété

Du point de vue historique, Keres Plantations a obtenu le bail de ses terres actuelles en 1981 au moyen de négociations directes avec les communautés environnantes. Au cours de cette période, elle a établi une relation de travail cordiale avec des communautés de *longhouses* voisines. Les populations locales ont commencé à faire des essais en plantant des palmiers à huile en 1997, grâce à des plants donnés par KPM. Lorsque les palmiers à huile ont commencé à donner des fruits et des bénéfices, d'autres membres de la communauté se sont montrés intéressés. KPM a donné d'autres plants gratuits à des ménages de Rumah Majang en 2003 et c'est ce groupe de plants qui forme aujourd'hui 58 % des plantations actuelles.⁸⁰ Convaincus des avantages économiques du palmier à huile, la plupart des petits exploitants ont progressivement étendu leurs surfaces de palmier à huile en achetant leurs propres plants auprès de pépinières privées, de sociétés de plantation, du département de l'Agriculture et du MPOB. Les petits exploitants travaillent sur leurs propres parcelles avec leur famille, ou en groupes communautaires au besoin. Sur les 34 familles (soit un total de 179 personnes dans une *longhouse* de 26 portes), il y a 27 petits exploitants (en général les chefs de famille). La plupart des résidents de *longhouses* ont cessé de planter d'autres

80. D'après des données non publiées recueillies par Wild Asia, 2010.

cultures commerciales depuis qu'ils ont planté le palmier à huile, car ce dernier est devenu leur principale source de revenus.

Pour le KSGS, il existe un code de conduite qui clarifie les responsabilités des membres du groupe et permet de continuer à demander des comptes aux membres. Le seul accord qui existe est celui qui lie chacun des petits exploitants au groupe lui-même. En acceptant de faire partie du groupe, les petits exploitants s'engagent à adhérer au code de conduite du groupe. Le KSGS est actuellement présidé par le chef de la *longhouse*. Le fait qu'il cherche à obtenir la certification RSPO contribue à concentrer le travail du groupe et aide ses membres à se mesurer par rapport à une norme commune. En tant que groupe, les membres ont la possibilité de faire des économies sur les frais d'exploitation des plantations, et d'acheter des outils, des engrais et des produits chimiques à des prix de gros. Les membres doivent être inscrits auprès du MPOB et également figurer au registre des fournisseurs de RFF de l'huilerie de Keresu. Le groupe dispose d'une surface agrégée totale d'au moins 40 hectares, les droits fonciers sont clairs et incontestés (sous réserve de vérification auprès du chef de la *longhouse*), personne n'a le droit de planter sur des terres contestées ou à hautes valeurs de conservation, et il est interdit de planter de manière extensive sur des tourbières. Le code de conduite englobe une procédure de résolution des différends, ainsi qu'un système propice à la communication et à la transparence.

Un système de gestion ou Système de contrôle interne (SCI) est actuellement dirigé par un membre de l'équipe de contrôle de la qualité de KPM et cherche à améliorer les performances agronomiques, environnementales et sociales des petits exploitants. Il s'agit entre autres de la planification des nouveaux peuplements, de l'amélioration de la fructification, de la fertilité des sols, de la conservation et de la qualité de l'eau, des méthodes de récolte, de la réduction de l'érosion des sols, de la gestion des parasites et des maladies des cultures, de l'amélioration de la compréhension du classement et de l'établissement des prix des RFF, ainsi que de la gestion générale des documents et des finances pour pouvoir suivre l'évolution des coûts de production et des rendements.

Risques et récompenses

Le groupe n'est pas tenu, aux termes d'un quelconque contrat, de vendre ses RFF à Keresu Mill malgré la participation de KPM à la gestion du SCI et le soutien technique qu'elle apporte. Cependant, Keresu Mill est en mesure d'offrir de meilleurs prix pour les RFF parce que la livraison rapide donne lieu à un TEH plus élevé. KPM propose par ailleurs un service de crédit à 77 % des petits exploitants pour leur permettre de se procurer des engrais à prix coûtant. Ces coûts sont déduits du versement mensuel correspondant aux RFF vendus. Tous les petits exploitants, à l'exception de deux, vendent régulièrement des RFF à Keresu Mill, qui paie les petits exploitants tous les mois. Étant donné que la plupart des petits exploitants n'ont pas tenu des registres fiables de leurs activités relatives au palmier à huile, les données de production les plus fiables proviennent des registres de vente de l'huilerie. Le

Tableau 6. Production à petite échelle par les fournisseurs de Keres Mill en 2009

Production totale de RFF en 2009*	Nombre estimatif de palmiers plantés avant 2007**	Estimation de la surface plantée (sur la base de 130 palmiers/ha)	Production moyenne de RFF (tonnes par ha)	Total des recettes annuelles nettes sur la base de 465 MYR/tonne de RFF	Recettes annuelles moyennes par ha sur la base de 465 MYR/tonne de RFF en 2009
1 447,43 ha	19 000	146,15 ha	9,72 t/ha	660 568,77 MYR (187 130 USD)	4 519,80 MYR (1 280 USD)

Notes : *d'après la documentation de Keres Mill ; **il est supposé que les palmiers plantés après 2007 n'ont pas encore produit de fruits.

projet a estimé la production moyenne de RFF et les recettes par hectare sur la base du nombre de palmiers que les petits exploitants auraient plantés selon leurs propres dires. Cette étude de cas permet d'effectuer des projections financières plus détaillées, car KPM lui accorde sa pleine coopération.

Le faible rendement de 9,72 tonnes/hectare estimé pour les petits exploitants de Rumah Majang n'est pas inattendu, car les palmiers sont encore jeunes (la plupart des palmiers fructifères ont été plantés entre 2003 et 2006). L'enquête de référence sur le terrain du projet a conclu que les petits exploitants avaient planté les palmiers trop près les uns des autres, ce qui produit des régimes de fruits de petite taille. L'application insuffisante ou irrégulière d'engrais est un autre problème et, sur la base des données de suivi météorologique de KPM, 2009 a été une année exceptionnellement pluvieuse, ce qui a même eu un effet sur le rendement annuel de KPM.

Comme les petits exploitants ont tous utilisé leur propre main d'œuvre, avec l'assistance de la communauté, certains ont obtenu des bénéfices considérables et réalisé des économies de taille au fil des ans, de sorte qu'ils ont les moyens de s'acheter leurs propres camions pour transporter les RFF vers l'huilerie. Ils sont également en mesure de compléter leurs revenus en aidant d'autres membres du groupe à transporter leurs RFF. Jusqu'ici, les petits exploitants locaux ont canalisé une part considérable de leurs revenus dans l'expansion de leurs surfaces d'exploitation du palmier à huile : 55 % des palmiers ont été plantés à partir de 2007. En 2010, ils ont gagné suffisamment pour se construire collectivement une nouvelle *longhouse* maçonnée.

L'enquête de référence effectuée avant le lancement du KSGS estimait que, malgré des rendements annuels faibles de RFF de 9,72 tonnes/hectare en 2009 (production de 45 % de leurs palmiers plantés), ils sont tout de même parvenus à gagner plus de 660 569 MYR (187 130 USD) en tant que groupe, soit en moyenne 24 466 MYR (6 930 USD) par petit exploitant – ce qui équivaut en gros à 4 520 MYR (1 280 USD) par hectare et par an. Si cela est possible, c'est grâce aux

faibles frais d'exploitation pris en charge par les petits exploitants, puisque la plupart d'entre eux travaillent eux-mêmes les terres avec leur famille étendue. Il n'y a ainsi aucune dépense de capital et aucun intérêt à payer.

Le coût d'opportunité évident du travail sur leurs propres exploitations de palmier à huile est qu'ils ne peuvent pas avoir d'emploi rémunéré ou cultiver d'autres produits destinés à la consommation familiale ou à la vente. Cependant, cela ne s'est pas avéré être une préoccupation importante, car la plupart des petits exploitants considèrent que la culture du palmier à huile est plus facile et demande moins de temps (une fois qu'elle est établie) que leur travail précédent dans l'industrie de l'exploitation du bois. Un aspect qui pourrait constituer une préoccupation est la tendance à remplacer les zones de riziculture par le palmier à huile, ce qui pourrait avoir une incidence sur la sécurité alimentaire à long terme. La dépendance excessive vis-à-vis d'une seule culture accroît par ailleurs la vulnérabilité face aux caprices du marché mondial des denrées. Des ateliers de planification supplémentaires sont en cours d'organisation par les responsables du projet afin d'examiner ces questions de plus près en collaboration avec la communauté des *longhouses*.

Durant les premières étapes, le projet pilote KSGS a besoin de financements et d'intrants techniques de la part de parties externes afin de mettre en place un système de documentation et de gestion pour le SCI, des enquêtes de référence, et des consultations avec les participants, en plus des visites de formation sur le terrain par des agronomes et d'autres spécialistes techniques. Des frais supplémentaires seront encourus lorsque le groupe se soumettra au processus de certification RSPO.

Évaluation et recommandations

KPM entretient des rapports de longue date avec ses communautés environnantes car son propriétaire est originaire de la même ethnie que les propriétaires fonciers coutumiers et a pris personnellement part aux négociations avec les communautés au début de l'initiative. Le « facteur local » est peut-être un élément important de cette relation, à la différence des coentreprises, qui font généralement intervenir de grandes entreprises de plantation venues de la Malaisie péninsulaire. Les frontières entre les communautés et l'entreprise ont été clairement tracées. La décision de KPM de s'engager envers la RSPO et la responsabilité sociale des entreprises en général a ouvert des possibilités pour l'accès au financement et aux partenaires chargés de soutenir des programmes pour les petits exploitants voisins. Enfin, cette collaboration a aussi été rendue possible par les hauts rendements et le TEH élevé de KPM, lesquels favorisent aussi le prix à la production des RFF pour les petits exploitants.

Un suivi et une documentation minutieux du KSGS seront importants pour déterminer si ce modèle commercial faisant intervenir des organisations de petits exploitants bénéficiant du *mentoring* d'une entreprise établie d'exploitation du

le palmier à huile est reproductible dans d'autres parties du Sarawak et du Sabah. Une exigence évidente est le financement initial requis pour soutenir le processus de lancement, ainsi que la liaison et la formation communautaires. Dans le cas du KSGS, KPM a accepté de s'acquitter de ces rôles avec la création d'un poste de responsable de programme pour faciliter la formation, le suivi et la communication avec les petits exploitants. Le modèle de groupe de petits exploitants adopté par les petits exploitants du KSGS dépend de l'assistance apportée par une entreprise qui les soutient, mais ce rôle pourrait sans doute être joué par toute personne ou organisation dotée de l'expérience pertinente pour gérer et mettre en œuvre le SCI et fournir des conseils techniques. Outre des entreprises, cette assistance pourrait aussi être fournie par le MPOB, des ONG, des organisations communautaires, des départements de l'agriculture et des consultants privés.

Le modèle du KSGS sera constamment évalué tout au long du projet de deux ans, pour voir si certains de ces coûts peuvent être recouverts au moyen de la vente de RFF certifiés RSPO et vendus au prix fort. Il y a également des plans pour examiner d'autres partenariats dans la chaîne d'approvisionnement. Le principe clé de cette approche réside dans le code de conduite et le cadre du groupe, lesquels sont mis au point par les membres du groupe eux-mêmes pour que ce dernier puisse rendre des comptes et soit transparent vis-à-vis de ses membres. Le fait d'avoir une huilerie certifiée RSPO à proximité est certainement un avantage pour les petits exploitants, car elle constitue un marché tout prêt au prix fort pour les RFF certifiés.

Un aspect qui mérite une attention particulière est le besoin d'un régime foncier plus sûr pour garantir aux propriétaires fonciers coutumiers que le considérable investissement de travail et de ressources dans l'amélioration de la rentabilité de leurs petites exploitations ne sera pas vain. Lors des entretiens menés avec des membres du KSGS, ils ont indiqué qu'ils préféreraient être de petits exploitants indépendants qu'adhérer à un programme de partenariat mené par l'État, car il était plus important pour eux d'exercer un contrôle sur l'aménagement agricole de leurs terres et de pouvoir gérer l'utilisation des bénéfices mensuels découlant de la vente des RFF.

Le modèle de partenariat entre des petits exploitants et une entreprise permet aux communautés autochtones de prendre les commandes de l'entreprise agroalimentaire. Dans cette étude de cas, les propriétaires fonciers coutumiers exercent une autorité autonome sur leurs terres et leurs plantations. Ils sont directement impliqués dans la création de la coopérative ou du groupe et participent de près à tous les processus de l'agriculture du palmier à huile, du champ à l'huilerie. Enfin, l'accent mis sur les normes RSPO contribue à soulever les questions de durabilité par le biais du recours au FPIC, de la consultation et de la planification, ainsi que des procédures de résolution des différends. Au fur et à mesure que la demande internationale d'huile de palme augmente, les secteurs de l'industrie qui ont progressé dans la production durable sur les plans environnemental et social sont en meilleure position pour profiter des avantages de prix plus élevés.

5.2 Stimuler la productivité en soutenant les petits exploitants

À l'heure actuelle, le secteur des petits exploitants indépendants au Sarawak est limité par un certain nombre de facteurs – la disponibilité limitée de plants et le manque d'accès au capital, aux facilités de crédit et au soutien technique. Les infrastructures de transport médiocres constituent un obstacle considérable dans certaines zones. Le modèle du KSGS de soutien aux petits exploitants n'en est qu'à ses débuts mais il ne fait aucun doute qu'il donnera lieu à des enseignements sur la formation de partenariats commerciaux inclusifs avec les communautés locales. Cependant, pour que ce modèle soit applicable, les communautés doivent se trouver à proximité d'huileries de palme et de réseaux fonctionnels de transport routier. De plus, une formation et une assistance technique sont nécessaires pour stimuler la capacité des membres du groupe, et le soutien et l'intérêt de la part d'une plus grande entreprise d'exploitation de plantations est un ingrédient clé.

Comme nous n'avons pas pu tirer des données détaillées sur la production des études de cas sur les coentreprises du Sarawak, il est impossible de comparer les différents modèles commerciaux examinés dans cette étude et les chiffres disponibles du KSGS. Cependant, au moment d'appliquer les concepts d'équité et d'efficacité, il semblerait que le modèle de *mentoring* de petits exploitants appliqué dans le cadre du KSGS constitue une alternative dotée d'avantages notables. Sans recevoir une assistance externe significative, les petits exploitants participants de Rumah Majang parviennent déjà à obtenir des bénéfices raisonnables de la production de RFF sur leurs terres, qu'ils intègrent dans le revenu mensuel du ménage. L'initiative du KSGS fournira le transfert nécessaire de compétences techniques et de compétences commerciales stratégiques pour stimuler la productivité et réduire les coûts. S'ils se positionnent comme des producteurs d'huile de palme certifiés par la RSPO, ils peuvent s'attendre à voir leurs bénéfices augmenter s'il ne se produit pas de baisse importante des prix maximums de la CPO.

Il ne fait aucun doute qu'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité de chacun des différents modèles commerciaux mais, même si les niveaux de rendement étaient similaires, les petits exploitants indépendants obtiendraient encore le plus d'avantages, car ils peuvent profiter de la totalité de leurs recettes nettes. À la différence des programmes de coentreprise soutenus par les États du Sabah et du Sarawak, ils ne subissent pas le fardeau d'intérêts à rembourser sur des prêts lourds.

Une évaluation approfondie du secteur du palmier à huile par le National Economic Advisory Council (NEAC) (2010a) a souligné l'importance du soutien apporté aux petits exploitants. Sur les cinq millions d'hectares de terres consacrées au palmier à huile en Malaisie (y compris les États péninsulaires), plus de 40 % appartiennent à des petits exploitants indépendants et entre 20 et 25 % de plus appartiennent à des petits exploitants supervisés par des agences gouvernementales. Le NEAC a fait remarquer qu'« une majorité de la productivité des petits exploitants se situe encore largement en dessous des rendements moyens des plantations, qui sont de presque 25 tonnes par

Photo : © Tan Kian Yong | Dreamstime.com



Des camions livrent les fruits du palmier à huile à l'huilerie.

hectare » et a conclu que « [c]es problèmes sont dus au manque de connaissances spécialisées de gestion, de savoir-faire technologique, ainsi qu'aux contraintes financières qui limitent leur croissance. Cela a été exacerbé par la réticence des petits exploitants à demander de l'aide au secteur privé et au manque d'efforts collaboratifs entre les entreprises liées au gouvernement, le secteur privé et les petits exploitants afin d'accroître la productivité » (NEAC, 2010a ; notre traduction).

L'étude de cas portant sur le KSGS confirme cette évaluation et indique que des gains considérables pour les petits exploitants peuvent être obtenus à travers des alliances stratégiques avec le secteur privé et le soutien approprié de la part d'agences de vulgarisation agricole. Il est évident que des investissements considérables demandant un financement externe ne sont pas nécessaires pour établir des plantations viables avec des avantages économiques tangibles pour les populations rurales. Les exemples du Sabah et du Sarawak montrent que les petites exploitations indépendantes de palmier à huile ont le potentiel d'être extrêmement rentables avec une assistance minimale de la part de sources extérieures, en particulier si des installations de transformation et un accès routier de base sont en place. Au Sabah comme au Sarawak, les principaux facteurs qui entravent la croissance du secteur des petits exploitants sont le fait que les revendications sur les terres coutumières n'aient pas été résolues et le caractère limité des ressources octroyées à l'heure actuelle à la vulgarisation agricole auprès des petits exploitants. Ces questions peuvent être abordées au niveau des politiques générales et en créant plus de moyens incitatifs pour pousser les entreprises exploitant des plantations à apporter un soutien technique afin de stimuler la productivité et la rentabilité des plantations des petits exploitants et des entreprises liées au gouvernement environnantes.

6. Discussion et recommandations

Le présent rapport a évalué différents modèles étayant l'expansion des plantations de palmier à huile sur des terres coutumières autochtones dans les États du Sabah et du Sarawak. Dans les deux États, l'expansion du palmier à huile commercial à grande échelle est devenue la principale stratégie employée pour améliorer les moyens de subsistance locaux et impulser l'établissement d'infrastructures et d'installations très nécessaires. Le secteur du palmier à huile fait désormais partie intégrante de la stratégie nationale de développement de la Malaisie et une quantité considérable de ressources est canalisée vers les efforts pour garantir non seulement la rentabilité de l'industrie mais aussi pour faire en sorte que ses approches appuient son ordre du jour social très en vue.

Ce rapport a traité des programmes du SALCRA et du Nouveau concept au Sarawak et de deux approches mises en œuvre par le SLDB au Sabah. Ces modèles de coentreprise font généralement intervenir des entreprises qui se chargent de l'aménagement des plantations commerciales sur des terres DCA. Par ailleurs, ils ne semblent pas être dotés d'arrangements clairs pour la diffusion des informations financières aux propriétaires fonciers coutumiers. Les communautés participantes sont parvenues à tirer des avantages à plusieurs égards, principalement grâce à la fourniture de routes et de services de base, et ont aussi eu l'occasion de fournir des services de soutien au secteur agricole, d'entreprendre des petites activités commerciales et de trouver du travail sur les exploitations.

Les plantations de palmier à huile se sont avérées constituer une force d'amélioration dans certaines zones rurales, comme l'illustre l'exemple des petits exploitants indépendants qui profitent visiblement de la croissance rapide des plantations et des huileries dans leurs zones respectives. Cependant, il subsiste des questions concernant l'équité de la structure et des processus des divers modèles de partenariat soutenus par l'État, qui continuent d'être accusés de ne pas rendre assez de comptes et de manquer de transparence dans leurs activités avec les propriétaires coutumiers.

Les recettes versées aux participants aux entreprises diffèrent beaucoup : certains participants se disent relativement satisfaits du montant et de la régularité des paiements, tandis que d'autres se sont sentis suffisamment déçus pour engager des poursuites collectives très visibles et porter plainte contre le gouvernement de l'État, l'investisseur et l'agence responsable de l'entreprise. Une source considérable de malaise est la possibilité limitée pour les participants d'accéder à des informations sur les performances des coentreprises. Les propriétaires coutumiers se sont d'ores et déjà donné du mal pour mettre en évidence le besoin de mécanismes de dialogue avec les responsables des entreprises pour disposer d'une voie leur permettant de soulever leurs préoccupations et leurs suggestions.

À l'heure actuelle, les propriétaires autochtones s'attendent à avoir la possibilité de participer efficacement à la planification au stade de lancement et à la prise de décisions durant la mise en œuvre des partenariats agricoles. À moins qu'un degré de transparence ne soit introduit, il est probable que les doutes et les soupçons concernant la gestion financière et opérationnelle des coentreprises subsisteront. Des recommandations plus précises ont été formulées pour les différents programmes dans les sections de ce rapport qui leur sont consacrées.

6.1 Vers des politiques générales basées sur les données concrètes

La Malaisie mérite sa réputation de leader dans l'industrie du palmier à huile. Son engagement à développer ce secteur est plus que rhétorique, comme le montrent les résultats atteints par le MPOB au moment de lancer des initiatives de R&D commercialement viables dans chaque aspect des activités en amont et en aval depuis 1974. L'organisation a été en mesure de soutenir des travaux continus de recherche et d'innovation, qui sont financés par un *cess* (impôt spécial) d'entre 9 et 11 MYR (entre 3 et 3,70 USD) pour chaque tonne de CPO produite, disposition qui est en vigueur depuis plus de 20 ans. Ces fonds soutiendraient plus de 200 chercheurs dont les efforts ont généré 412 résultats de R&D rien qu'en 2008. En 2009, Datuk Sabri Ahmad, le président du MPOB, a signalé que jusqu'à 40 nouvelles technologies sont générées chaque année pour booster la productivité et l'efficacité.⁸¹ L'un des objectifs de l'industrie nationale du palmier à huile est de rester concurrentielle et « d'assurer la durabilité agricole », laquelle est définie comme comprenant des éléments économiques, sociaux et environnementaux (Jalani *et al.*, 2002). De ce point de vue, il est opportun que certaines de ses considérables ressources se concentrent à présent sur le volet social de la durabilité du secteur.

Les approches actuelles visant à assurer une participation suffisante des parties prenantes communautaires au secteur du palmier à huile permettent-elles aux populations rurales d'accroître leurs revenus, d'échapper au piège de la pauvreté et de jouer un rôle efficace dans le développement de leurs terres ? Une évaluation économique indépendante des coentreprises et des partenariats commerciaux avec la pleine coopération des entreprises et des organismes concernés pourrait constituer un moyen de déterminer si ces programmes présentent la meilleure façon de mobiliser le développement agricole sur les terres coutumières. Si ces approches présentent des défauts, il pourrait être temps de considérer un changement d'orientation vers un système qui tirera un meilleur parti de ressources peu abondantes en vue de gains optimaux pour les participants communautaires.

Si l'on veut que le format de partenariat en coentreprises préconisé par les agences publiques se poursuive, il faudra un degré d'ouverture à une réforme et à des stratégies pour développer et suivre une variété d'indicateurs des performances afin de rétablir la confiance dans ces programmes. Il en est surtout ainsi lorsqu'il y a un

81. Business Times (2009) 'MPOB at forefront of R&D', 3 février 2009.



Photos : © Sumei Toh

À gauche : une petite exploitante rassemble des pousses le long de la rivière pour le repas du soir. À droite : un homme âgé épisse du rotin pour en faire des produits artisanaux.

degré élevé de variabilité au niveau des revendications émanant des propriétaires coutumiers et au niveau des agences chargées des différents modèles évoqués dans le présent document.

6.2 Une approche plus holistique de l'aménagement des terres

Les études de cas menées au Sabah et au Sarawak ont indiqué qu'il faut veiller à gérer les changements d'occupation des sols au profit des communautés concernées. Il y a une tendance parmi les organes chargés de la mise en œuvre à se concentrer sur l'établissement de plantations sans accorder une grande attention au maintien de la qualité du cadre de vie et sans veiller à ce que les communautés locales aient suffisamment de ressources forestières et foncières pour subvenir à leurs besoins de subsistance et pour entreprendre d'autres investissements agricoles. Ces questions ont souvent été oubliées tant on avait hâte de défricher et de planter. Il y a évidemment des implications sérieuses en termes de sécurité alimentaire, de revenus alternatifs et de santé environnementale pour les communautés concernées. Pour remédier à ces aspects, il est essentiel d'améliorer la qualité de la consultation et de la planification participative avec les communautés locales dès le début de l'entreprise. Les propriétaires autochtones doivent disposer de voies leur permettant d'influencer la manière dont le palmier à huile et les changements d'occupation des sols associés seront gérés dans le paysage communal.

Une communication soutenue avec l'agence impliquée durant toute la vie du projet contribuerait à éviter des problèmes et les leaders locaux seraient en meilleure position pour faciliter la transition sociale et environnementale. Comme la transparence et l'ouverture ont été signalées comme une priorité importante, les planificateurs environnementaux, les professionnels de l'aménagement rural et les agences et autorités en charge des infrastructures et des services seraient étroitement impliqués, afin de veiller à la bonne intégration de la participation de la communauté dans la planification et la mise en œuvre du développement.

6.3 Un moment opportun pour effectuer des changements : stratégies de soutien aux petits exploitants

Si nous nous penchons maintenant sur la question plus générale de l'étude des partenariats les plus avantageux pour le développement du palmier à huile sur des terres coutumières, il est essentiel de déterminer si les programmes et modèles commerciaux utilisés actuellement sont adaptés aux communautés rurales du Bornéo malaisien d'aujourd'hui. Les données provenant d'études et d'entretiens menés récemment auprès de petits exploitants autochtones suggèrent que les modèles de partenariat élaborés dans les années 1970 et 1990 doivent être revus pour mieux traduire les conditions actuelles, les réalités et les aspirations différentes des communautés autochtones. Il faudrait reconnaître que la génération actuelle de propriétaires coutumiers dispose de réseaux beaucoup plus efficaces, est mieux informée et moins disposée à jouer un rôle passif. Les communautés autochtones interrogées tant au Sabah qu'au Sarawak ont exprimé leur intérêt à participer plus directement au développement de petites exploitations rentables sur leurs terres coutumières.

Dans une étude menée par le MPOB sur les facteurs qui limitaient la productivité (Basri *et al.*, 2004), les défauts des services de vulgarisation actuels destinés aux petits exploitants ont été identifiés comme constituant un obstacle majeur à l'optimisation des terres consacrées au palmier à huile, en parallèle avec des problèmes comme le manque d'ouvriers agricoles expérimentés. Il a été observé qu'étant donné que 90 000 petites propriétés couvraient une superficie estimée à 343 342 hectares, principalement dans la Malaisie péninsulaire, il était nécessaire d'accroître le soutien apporté aux petits exploitants. La plupart des grandes entreprises ont déjà leurs propres consultants et conseillers en interne, mais les petits exploitants ne disposent pas des ressources leur permettant de considérablement augmenter leur productivité sans assistance. Les facteurs qui contribuent à la productivité et à la rentabilité inférieures des petites exploitations par rapport aux plantations commerciales ont été étudiés dans les sections antérieures et ont aussi été bien documentés ailleurs (Zen *et al.*, 2005 ; NEAC, 2010a). Étant donné ces défauts, les chercheurs, dans leur analyse du rapport avantages/coûts, ont fait des projections indiquant que, si une assistance suffisante pouvait être étendue aux agriculteurs de manière à ce que le taux moyen actuel de RFF de 15 tonnes/hectare augmente jusqu'à 20 tonnes/hectare et que le TEH de 18,44 % soit porté à 20 %, cela se traduirait par une augmentation des revenus de 463,5 millions MYR (122 millions USD) (Jalani *et al.*, 2002), dont la plus grande partie reviendrait aux petits exploitants, qui mènent pour la plupart des opérations familiales.

D'autres chercheurs ont mis en relief l'impact supérieur des micro-interventions dans l'amélioration des bénéfices pour les petits exploitants. Zen *et al.* (2005) ont fait observer que « ce n'est pas seulement la technologie qui compte, mais le système environnant de soutien, y compris les conseils et le soutien techniques, la formation et de meilleures modalités de prêt ». À cet égard, le projet pilote KSGS, qui englobe

le partenariat entre KPM et ses petits exploitants environnants, constitue une tentative innovante en vue de surmonter les contraintes qui empêchent les petits exploitants d'obtenir des rendements du même niveau que ceux des entreprises commerciales et des bénéficiaires plus conséquents (Vermeulen et Goad, 2006) ; il s'agit entre autres de se servir des ONG ou des réseaux de l'industrie pour améliorer les compétences techniques et de mettre sur pied de petits groupes ou coopératives pour obtenir de meilleures économies d'échelle et un pouvoir accru de négociation.

En plus de profiter de pratiques améliorées, de l'accès aux engrais à des prix de groupe et de prix justes pour leurs RFF, les participants du programme de groupe de petits exploitants ont des chances de bénéficier du prix fort pour l'huile de palme durable maintenant qu'ils ont commencé à s'équiper en vue d'une certification RSPO future. Les participants du KSGS sont en mesure d'exercer un effet de levier sur les infrastructures existantes ainsi que sur les connaissances techniques spécialisées et l'expérience du personnel de l'entreprise, qui connaît bien, entre autres, les conditions météorologiques et des sols au niveau local. Ces partenariats sont différents pour chaque endroit, présentent un bon rapport résultats/coûts et se fondent sur de robustes relations en vigueur. Une combinaison d'interaction soutenue et de connaissances cumulatives parmi des participants du groupe très motivés pourrait être l'élément qui donne à cette entreprise plus de chances de réussir que des solutions préfabriquées employant une main d'œuvre migrante non qualifiée.

Il y a un énorme potentiel pour que soient adoptées par des entreprises de palmier à huile de toutes tailles des approches innovantes similaires de *mentoring* de petits exploitants groupés. De fait, diverses initiatives pourraient être mises au point pour inciter les acteurs du secteur à engager des petites propriétés voisines dans les programmes afin de stimuler la productivité et la rentabilité comme une forme de responsabilité sociale des entreprises. Conjointement avec des initiatives de ce type, le MPOB pourrait identifier des mécanismes efficaces pour veiller à ce que les progrès technologiques soient mis à la disposition des petits exploitants pour lesquels ils peuvent donner lieu à des gains considérables au niveau national. Plus particulièrement, on peut en faire plus pour satisfaire la demande actuelle de stock de semences à meilleur rendement émanant des petits exploitants. Ces initiatives s'inscrivent dans des stratégies décrites dans le *Sabah Development Corridor Blueprint* pour booster la productivité en étendant le soutien aux petits exploitants, en augmentant l'offre de plants de qualité, en améliorant les méthodes de plantation et en accroissant l'échelle des efforts au moyen de la formation de groupes (IDS, 2007). La nécessité d'un soutien plus cohérent aux petits exploitants a également été soulignée comme un aspect requérant une attention immédiate de la part du MPOB, lequel dispose de ressources considérables pour jouer ce rôle stratégique (NEAC, 2010b).

6.4 Clarifier le régime foncier

Un thème qui est ressorti régulièrement durant cette étude est le fait que de nombreuses communautés qui ont adhéré aux programmes de coentreprises l'ont fait parce qu'elles n'avaient pas le sentiment d'avoir le choix – il leur semblait que c'était là pour elles la seule façon d'acquérir des droits sur les terres coutumières, et aussi d'attirer le type d'investissements dans les infrastructures et les services qui n'étaient pas disponibles dans les zones rurales.

Dans le cadre du système de coentreprise « accéléré » du Sabah, par exemple, l'octroi de titres communaux aux participants suppose actuellement l'association de ces terres à des agences de développement liées à l'État pour une durée de 25 à 30 ans. Si, durant les 30 ans, il y a un ordre du jour actif pour la participation de la communauté à la gestion de l'exploitation, alors le potentiel de développement de l'autonomie de la communauté et de renforcement de la prise de décisions par la communauté serait plus important. À ce stade, il n'y a guère de données qui indiquent que le développement communautaire est examiné plus sérieusement que cela n'a été le cas précédemment (c'est-à-dire au coup par coup), ou qu'il y a une approche proactive pour renforcer la capacité de la communauté en matière de prise de décisions indépendante concernant les voies sociales et économiques à suivre durant la période post-coentreprise. Si la diversification des revenus ne se matérialise pas, le résultat probable sera que la dépendance se poursuivra. La diversification des revenus des ménages, comme en se lançant dans l'industrie des transports, s'est avérée possible seulement si les participants ont un autre accès à des sources de capital de lancement comme des membres de leur famille fonctionnaires ou occupant des postes analogues (Majid Cooke *et al.*, 2006 ; Majid Cooke, 2009). Les études de cas de Lalampas et de Dalit indiquent la nécessité d'arriver à une meilleure adéquation au moment de traduire les territoires traditionnels en titres fonciers de manière à ce que le lien entre la communauté et ses ancêtres ne soit pas effacé dans la foulée du zèle administratif visant à octroyer des droits fonciers en blocs de taille standard.

Dans le cadre du Nouveau concept, le gouvernement du Sarawak associe la mise en œuvre du développement à des conditions qui en fin de compte semblent profiter à des parties externes et aux élites politiques davantage qu'aux communautés locales. La principale solution offerte par l'État pour offrir un développement aux communautés autochtones sous-développées résidant dans les régions intérieures est axée sur une logique simple mais puissante d'incorporation dans l'économie du palmier à huile par le biais de partenariats de coentreprise avec le secteur privé. Les résultats variables et controversés illustrent, toutefois, la complexité de la situation sur le terrain.

Si le paradigme politico-économique actuel du Sarawak s'impose, la lutte acharnée autour des terres entre les communautés autochtones locales d'un côté et le secteur privé lié à l'État de l'autre risque fort de persister. Cette impasse doit être résolue au moyen d'une initiative concertée afin de formuler un régime foncier qui rapproche le

système coutumier et le système constitutionnel. En clarifiant et en confirmant les terres soumises aux DCA ainsi que les terres coutumières gérées au titre de l'*adat*, on aiderait les communautés autochtones qui envisagent des partenariats en vue du développement agricole, car cela créerait un terrain plus égal entre les parties prenantes. De plus, cela leur donne l'occasion de choisir la façon d'utiliser leurs ressources foncières et avec qui elles choisiront de le faire.

Les agences et les entités parapubliques créées pour soutenir le développement du palmier à huile doivent être dissociées des ordres du jour politiques et se concentrer sur leurs activités essentielles, à savoir le développement agricole impartial et l'amélioration des infrastructures et des services. Un aspect important est que, pour que l'industrie du palmier à huile soit gérée efficacement et avec succès, l'industrie elle-même doit se trouver en position d'utiliser ses connaissances et d'adopter les meilleures pratiques. D'après plusieurs études, l'une des raisons données pour les rendements médiocres par hectare en Malaisie est l'expansion des plantations dans des terres plus marginales (Jalani *et al.*, 2002). D'après les experts de l'industrie, les coentreprises sont parfois priées d'aménager des terres particulières dont elles savent déjà qu'elles ne conviennent pas aux palmeraies. Il est certain qu'en adoptant une approche plus intégrée de l'optimisation de l'occupation des sols pour les communautés, les zones de ce type seraient plus productives pour le riz de montagne ou les forêts de loisir que pour des plantations de palmier à huile à faible rendement. Étant donné le nouvel accent mis sur l'établissement de partenariats pour améliorer la productivité, le souci d'ouvrir de nouvelles zones au palmier à huile doit être remplacé par des efforts ciblant un équilibre plus sain entre les zones consacrées à la végétation naturelle, à l'agriculture traditionnelle et aux cultures vivrières.

6.5 Se préparer pour la concurrence et donner l'exemple au moyen des meilleures pratiques

Bien que la Malaisie occupe une position de tout premier plan, avec l'Indonésie, comme l'un des premiers exportateurs de palmier à huile, ce n'est pas le moment pour elle de se reposer sur ses lauriers. Dans un avenir guère distant, elle devrait s'attendre à la concurrence accrue de pays africains et sud-américains qui sont en passe de devenir d'importants producteurs. Les prix des denrées seront sans doute touchés. De plus, on peut s'attendre à ce que les frais de production augmentent parallèlement aux prix croissants du pétrole, ce qui pourrait entraîner la hausse des coûts des combustibles et des engrais. Au niveau intérieur, la disponibilité de main-d'œuvre bon marché est une autre contrainte persistante, alors même que le coût de l'importation d'une main-d'œuvre migrante augmente (NEAC, 2010a).

Au niveau international, la demande d'huile de palme certifiée émanant des marchés de consommation gagne progressivement du terrain suite à une prise de conscience accrue des impacts de la rapide expansion des exploitations de palmier à huile de grande échelle sur l'environnement et à la demande plus importante émanant de l'UE liée aux biocarburants. L'aptitude des producteurs de palmier à huile au Sabah et au

Sarawak à se faire une place sur ce marché lucratif dépendra de la bonne disposition du secteur à s'adapter à des conditions de marché en mutation à l'échelle mondiale qui demandent une redevabilité améliorée à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement. Sur la base des questions soulevées par les participants aux coentreprises dans le cadre de cette étude et d'autres (Vermeulen et Goad, 2006 ; Colchester *et al.*, 2007 ; Ngidang, 1999), plusieurs aspects des programmes actuels de partenariat en vue de l'expansion du palmier à huile sur des terres coutumières ne seraient pas conformes aux conditions requises pour la certification RSPO s'ils ne sont pas résolus.

La façon dont ces programmes mènent leur relation avec les parties prenantes communautaires, en particulier, serait examinée de très près. En général la présence du FPIC doit être démontrée et des mécanismes de garantie de la transparence doivent être visibles. De plus, les participants autochtones doivent avoir accès à un système efficace de résolution des différends, le droit à un avocat et une représentation individuels, et le droit de mettre fin au partenariat s'ils ont des raisons suffisantes de penser que leurs intérêts dans l'entreprise ne sont pas respectés. Nombre des préoccupations sociales qui ont été soulevées suite à l'expansion agricole sur des terres coutumières seraient abordées par le biais de l'adhésion aux principes de la RSPO.

Les appels à l'intention de la Malaisie pour qu'elle prenne la tête de la production d'huile de palme certifiée ont émané non seulement de défenseurs des droits des populations autochtones et d'ONG, mais aussi des leaders mêmes de l'industrie du palmier à huile. Le Dr. Yusof Basiron, directeur général de MPOB, a lancé un défi au secteur, depuis son blog, disant : « Le moment est venu d'octroyer une marque à l'huile de palme malaisienne pour améliorer la manière dont elle est perçue par le public et les consommateurs » (notre traduction).⁸² Il a dit que les compagnies malaisiennes investissent désormais dans l'exercice onéreux de réorganiser leurs opérations et de participer au processus d'audit. Cependant, il a souligné que les pays consommateurs doivent à leur tour démontrer leur engagement en fournissant des marchés prêts à accueillir la CPO au prix fort.

De fait, le processus de renouvellement de l'industrie de l'huile de palme malaisienne en vue d'une durabilité accrue et d'un meilleur positionnement mondial a d'ores et déjà commencé. En août 2010, FELDA Group est devenue la première organisation de petits exploitants à avoir obtenu la certification RSPO à travers deux de ses complexes d'huileries basés dans la péninsule, à Pahang – Kota Gelanggi 1 et Lepar Utara 6 – et les 11 exploitations fournissant des RFF aux huileries. D'après le président du groupe, FELDA s'attend à empocher des revenus supplémentaires de plus d'un million MYR par an (300 000 USD) sur la base des niveaux actuels de production de CPO vendue avec une plus-value de 50 USD par tonne, en sus des prix de marché existants de la CPO.⁸³ Il a dit que le groupe s'était fixé comme

82. <http://www.ceopalmoil.com/2009/12/look-out-for-malaysian-palm-oil-brand> (consulté le 23 janvier 2011).

83. <http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2010/8/13/business/6847098&sec=business> (consulté le 27 février 2011).

objectif que ses 70 huileries soient toutes certifiées par la RSPO d'ici à 2016. Il faut reconnaître que FELDA Group a manifesté un soutien solide en faveur de l'initiative RSPO nationale et il donne maintenant l'exemple en adoptant les principes des meilleures pratiques du fait de sa conviction qu'il sera parmi les premiers à profiter de sa réaction aux demandes émanant des marchés futurs.

7. Conclusion

Au Sabah et au Sarawak, les propriétaires coutumiers tiennent à voir certaines de leurs terres devenir commercialement rentables, comme en attestent les différentes façons dont ils se sont adaptés à l'économie émergente du palmier à huile autour d'eux et leur ouverture aux approches du développement de ce secteur promues par l'État et autres. Il y a aussi un intérêt généralisé concernant d'autres options que les stratégies dominantes qui sont soutenues par l'État – il s'agit entre autres de devenir des petits exploitants indépendants du palmier à huile, de former des coentreprises indépendantes ou de conclure des accords privés de location des terres à des entreprises de plantation privées. Il y a des données solides qui indiquent que la qualité des avantages sociaux et économiques de la participation au secteur du palmier à huile est étroitement liée à la manière dont les communautés autochtones sont incorporées aux programmes.

Des recherches menées par McCarthy en Indonésie suggèrent que « les personnes qui se trouvent incorporées dans le secteur du palmier à huile dans des conditions défavorables (incorporation négative) non seulement resteront pauvres mais risquent même de voir leur pauvreté s'aggraver » (2010 ; notre traduction). C'est là un rappel éloquent du fait que la simple incorporation dans l'économie du palmier à huile ne suffit pas à se traduire en améliorations pour les moyens de subsistance ruraux. Il dit ensuite que tout dépend des « modalités sur la base desquelles les communautés locales s'engagent dans l'industrie du palmier à huile » (McCarthy, 2010 ; notre traduction). Malheureusement, les modalités de certains des programmes de coentreprise examinés dans cette étude semblent être « négatives » pour les propriétaires fonciers autochtones locaux.

Le modèle du KSGS présenté ici constitue un modèle alternatif qui cherche à améliorer la collaboration avec les propriétaires fonciers locaux dès le début, en utilisant le cadre de la RSPO comme ligne directrice pour les meilleures pratiques sociales, économiques et environnementales. À la différence des autres modèles de partenariat étudiés ici, les propriétaires coutumiers continuent d'exercer un contrôle sur leurs terres, tout en acquérant de précieuses connaissances commerciales et techniques sur la gestion de leurs propres petites exploitations de palmier à huile. Il y a d'autres modèles encore, comme des coentreprises indépendantes entre des propriétaires fonciers coutumiers informés et des sociétés, qui sont des options à explorer, en particulier dans les régions où il n'y a pas encore assez d'huileries pour faciliter un marché pour la production des petits exploitants. Cependant, ce modèle n'a pas fait l'objet de discussions approfondies, car les exemples de cette approche sont rares dans le Bornéo malaisien.

Si l'on veut que l'expansion du palmier à huile obtienne l'impact souhaité en termes de développement sur les communautés rurales du Sabah et du Sarawak, les objectifs d'efficacité doivent s'accompagner de l'équité et de la participation.

Un aspect important est que les organes statutaires et les agences chargées de superviser le développement rural doivent élargir leurs critères et leurs indicateurs de succès au-delà de l'expansion des surfaces exploitées, de la longueur des routes construites ou des hausses de la production et des exportations. Pour que ces résultats aient un sens, il est nécessaire d'obtenir des indications plus fines des progrès accomplis au niveau des communautés. Ces analyses devraient aussi englober des indicateurs de mobilité économique et sociale à travers l'augmentation des revenus et l'accumulation de capital, et l'accès à l'éducation, à la formation et à l'emploi ou à des opportunités commerciales pour les participants locaux. Parmi les autres indicateurs de succès on pourrait citer la qualité sur le plan de l'environnement, la santé et le bien-être des communautés locales et la force des organisations à base communautaire et leur capacité à intervenir efficacement comme partenaires dans les programmes gouvernementaux et comme responsables de biens agricoles à la fin de leurs baux.

Les questions d'efficacité et d'équité dans le secteur du palmier à huile ont été examinées de très près conjointement avec l'élaboration de politiques publiques stratégiques mises au point avec le Nouveau modèle économique pour la Malaisie (*New Economic Model for Malaysia – NEM*) qui a été lancé par le Premier ministre de la Malaisie en mars 2010. La déclaration suivante s'est dégagée des stratégies proposées par le Conseil consultatif économique national (*National Economic Advisory Council – NEAC*) afin d'améliorer la compétitivité du secteur du palmier à huile de la Malaisie :

Le gouvernement doit à nouveau jouer son rôle dans la réglementation des contrats entre les petits exploitants et le secteur privé, par exemple en mettant sur pied un tribunal donnant un recours pour la résolution des problèmes potentiels. Le MPOB peut intervenir pour apporter une assistance technologique à travers ses projets commerciaux de R&D et en fournissant des financements aux petits exploitants au moyen d'une partie de ses fonds inutilisés. Il faudrait considérer des modèles d'activités inclusifs pour améliorer la productivité, au lieu d'acquisitions foncières inconditionnelles par le secteur privé, afin de garantir des bénéfices au secteur privé tout en conservant les droits fonciers et en fournissant des avantages aux petits exploitants. (NEAC, 2010b ; notre traduction)

Ce rapport souligne à quel point il est nécessaire pour les leaders du gouvernement et de l'industrie concernés de suivre des approches qui autonomisent les petits exploitants pour qu'ils puissent participer plus efficacement à l'industrie du palmier à huile en leur donnant accès au financement, à la formation et aux ressources, ainsi qu'en améliorant les infrastructures. Les agriculteurs pratiquant la culture itinérante et les petits exploitants se sont avérés être de fins gestionnaires des terres – ils réagissent aux facteurs incitatifs positifs des marchés et sont capables de gérer des investissements agricoles diversifiés en fonction des besoins et des priorités locaux. Les recherches menées dans le domaine de l'économie agricole indiquent à présent que des politiques gouvernementales porteuses qui mobilisent directement les populations locales dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de

l'utilisation des terres situées dans des zones coutumières seront vraisemblablement plus efficaces pour mener un développement agricole soutenu dans la conjoncture actuelle (Cramb *et al.*, 2009).

La nécessité d'assurer la propriété foncière à la communauté a aussi été expressément mentionnée comme élément du processus (NEAC, 2010b). Il est évident que certains acteurs de l'industrie du palmier à huile considèrent que ces progrès constituent l'étape suivante naturelle pour assurer la compétitivité mondiale, mais pour d'autres il pourrait s'agir d'un changement de paradigme de trop. En fin de compte, ce seront le secteur du palmier à huile et les leaders nationaux qui détermineront si oui ou non le développement du palmier à huile en Malaisie va se faire selon des normes plus rigoureuses.

Références

- Abraham, C. (2011) Felda – a victim of its own success. *Malaysiakini*. 9 mars.
- Appell, G. (1989) Social Anthropological research among the Rungus Dusun. Un exposé présenté à la Sabah Society le vendredi 22 août 1986, Kota Kinabalu.
- Appell, G. (1997) The History of Research on Traditional Land Tenure and Tree Ownership in Borneo. *Borneo Research Bulletin* 28: 82-97.
- Azizah, K. (2002) Economic slowdown and its impacts on Cross-national Migration and Policy on Alien Migration in Malaysia. In: *Migration and the Labour Market in Asia: recent trends and policies*. Paris : OECD Publishing.
- Banerjee, N. et Bojsen, K.P.M. (2005) Negotiability and Limits to Negotiability – Land Use Strategies in the SALCRA Batang Ai Resettlement Scheme, Sarawak, East Malaysia. *Danish Journal of Geography* 105(1): 17-28, 2005.
- Basiron, Y. (2007) Palm oil production through sustainable plantations. *European Journal of Lipid Science and Technology* 109 (2007): 289-295.
- Basri, M.W., Siti Nor Akmar, A. et Henson, I.E. (2004) Oil Palm – Achievements and Potential. New directions for a diverse planet. Proceedings of the 4th International Crop Science Congress, 26 sept. – 1er oct. 2004, Brisbane, Australie.
- Bian, B. (2007) Native Customary Rights (NCR) over Land in Sarawak, Malaysia. Accessible sur http://www.illegal-logging.info/item_single.php?it_id=501&it=document (consulté le 30 novembre 2010).
- Borras, S. M., McMichael, P. et Scoones, I. (2010) The politics of biofuels, land and agrarian change: editors' introduction. *The Journal of Peasant Studies* 37 (4): 575-592.
- Brookfield, H., Padoch, C., Parsons, H. et Stocking, M. (2002) *Cultivating Biodiversity, Understanding, Analysing and Using Agricultural Diversity*. Londres : ITDG Publishing.
- Bulan, R. (2006) Native Customary Land: Trust as a Device for Land Development in Sarawak. In: Majid Cooke, F. (ed) *State, Communities and Forests in Contemporary Borneo*. 45-64.
- Bulan, R. (2007) Native Title in Malaysia: A 'Complementary' Sui Generis Right Protected by the Federal Constitution. *Australian Indigenous Law Review* 11(1).
- Bulan, R. et Locklear, A. (2008) *Legal perspective on native customary land rights in Sarawak*. Human Rights Commission of Malaysia (SUHAKAM).
- Choo, Y.M. (2011) Overview of the Malaysian Oil Palm Industry 2010. Rapport du directeur général du Malaysian Palm Oil Board, 12 janvier 2011. Disponible sur http://econ.mpob.gov.my/economy/Overview_2010_final.pdf (consulté le 20 février 2011).
- Colchester, M. et Mackay, F. (2004) In Search of Middle Ground, Indigenous Peoples, Collective Representation and the Right to Free and Prior Informed Consent. Projet d'article pour la 10e Conférence de l'International Association for the Study of Common Property, Oaxaca, août. Disponible sur

- http://www.danadeclaration.org/pdf/fpic_ips_may04_eng_dft.pdf (consulté le 28 novembre 2011).
- Colchester, M., Wee, A.K., Wong, M.C. et Jalong, T. (2007) *Life is Land: Land Rights and Oil Palm Development in Sarawak*. Forest Peoples Programme and Sawit Watch.
- Cramb, R. (2007) *Land and Longhouse: Agrarian Transformation in the Uplands of Sarawak*. Danemark : Nias Press.
- Cramb, R. (2009) *Agrarian Transitions in Sarawak: Intensification and Expansion Reconsidered*. Working Paper no. 6. The Challenges of the Agrarian Transition in Southeast Asia (ChATSEA).
- Cramb, R. et Ferraro, D. (2010) *Custom and Capital: A Financial Appraisal of Alternative Arrangements for Large-Scale Oil Palm Development on Customary Land in Sarawak, Malaysia*. Document soumis pour l'atelier sur « The Oil Palm Dilemma: Agrarian Transformation, State Policy and Resource Conflict in Indonesia and Malaysia », Australia National University, 8-9 avril 2010.
- Cramb, R. et Sujang, P.S. (2011) 'Shifting ground': Renegotiating land rights and rural livelihoods in Sarawak, Malaysia. *Asia Pacific Viewpoint* Vol 52: 136-147. DOI: 10.1111/j.1467-8373.2011.01446.x
- Cramb, R.A., Colfer, C.J.P., Dressler, W., Laungaramsri, P., Le, Q.T., Mulyoutami, E., Peluso, N.L. et Wadley, R.L. (2009) Swidden transformations and rural livelihoods in Southeast Asia. *Human Ecology* 37 (3): 323-346.
- Dauvergne, P. (1997) *Shadows in the Forest: Japan and the Politics of Timber in Southeast Asia*. Cambridge, MIT Press.
- Doolittle, A. (2001) From Village Land to "Native Reserve": Changes in Property Rights in Sabah, Malaysia 1950-1996. *Human Ecology* 29(1): 69-98.
- Gassner, A., Majid Cooke, F. et Mohd Noor, M.F. (2011) *Yield Performance of Smallholder Oil Palm Fields and Consequences for Sustainable Rural Development in Malaysia*. Manuscrit non publié.
- Guyot, D. (1971) The Politics of Land: Comparative Development in Two States of Malaysia. *Pacific Affairs* 44 (3): 368-389.
- Hew, C.S. (2011) Coping with change. Special Issue: Migration, Agrarian Transition, and Rural Change in Southeast Asia – Part 1. *Critical Asian Studies* 43(4): 595-616.
- Hong, E. (1987) *Natives of Sarawak: Survival in Borneo's Vanishing Forest*. Pulau Pinang, Institut Masyarakat.
- Ichikawa, M. (2007) Degradation and loss of forest land and land-use changes in Sarawak, East Malaysia: a study of native land use by the Iban. *Ecol Res* 22: 403-413.
- IDEAL (2001) *A social study report of the oil palm plantation in the Kanowit District of Sarawak*. Disponible sur <http://www.rengah.c2o.org/assets/pdf/de0081a.pdf> (consulté le 25 janvier 2011).
- IDS (Institute for Development Studies), Sabah (2007) *Sabah Development Corridor Socio-economic Blueprint 2008 – 2025*. Kota Kinabalu.
- Jalani, B.S., Basiron, Y., Darus, A., Chan, K.W. et Rajanaidu, N. (2002) Prospects of Elevating National Oil Palm Productivity: a Malaysian Perspective. *Oil Palm Industry Economic Journal* 2(2): 1-9.

- Jitab, K. avec J. Ritchie (1991) *Sarawak Awakens: Taib Mahmud's Politics of Development*. Selangor: Pelanduk Publications.
- Jomo, K.S., Chang Y.T. et Khoo, K.J. (2004) *Deforesting Malaysia*. London, Zed Books.
- Koh, L.P., Ghazoul, J., Butler, R., Laurance, W., Sodhi, N., Mateo-Vega, J. et Bradshaw, C.A (2010) Wash and Spin Cycle Threats to Tropical Biodiversity. *Biotropica* 42(1): 67-71.
- Li, T.M. (2007) *The Will to Improve. Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Londres : Duke University Press.
- Li, T.M. (2010) Indigeneity, Capitalism and the Management of Dispossession. *Current Anthropology* 51 (3): 385-414.
- Majid Cooke, F. (1999) *The Challenge of Sustainable Forest: The Policy of Forest Resource Use in Malaysia 1970 to 1995*. Allen and Unwin, Sydney and University of Hawaii Press, Honolulu.
- Majid Cooke, F. (2002) Vulnerability, Control and Oil Palm in Sarawak: Globalization and a New Era? *Development and Change* Vol. 33(2): 189 – 211.
- Majid Cooke, F. (2003) Maps and Counter-Maps: Globalised Imaginings and Local Realities of Sarawak's Plantation Agriculture. *Journal of Southeast Asian Studies* 34(2): 265–284.
- Majid Cooke, F. (2006) Expanding State Spaces: Using 'Idle' Native Customary Land in Sarawak. In: Majid Cooke, F. (ed.) *State, Communities and Forests in Contemporary Borneo*. Asia Pacific Environment Monograph 1, Australian National University E Press, Canberra, Australie.
- Majid Cooke, F. (2008) Land Development and Livelihood Vulnerability in Sabah. Article examiné par des pairs présenté lors de la 17e Conférence biennale de l'Asian Studies Association of Australia à Melbourne 1er-3 juillet 2008. Disponible sur <http://arts.monash.edu.au/mai/asaa/proceedings.php> (consulté le 27 juillet 2010).
- Majid Cooke, F. (2009) In Situ Off farm work in the Transport Industry among Oil Palm Smaalholders in Sabah: Negotiating the Border of Licit and Illegal Activities. *Asia Pacific Viewpoint* 50(1): 24-28.
- Majid Cooke, F. et Vaz, J. (2011) *A Review of Indigenous and Community-Conserved Areas in Sabah*. Global Diversity Foundation for the Sabah Biodiversity Centre, Bornean Biodiversity and Ecosystem Conservation Project II, Kota Kinabalu.
- Majid Cooke, F., Ngidang, D. et Selamat, N. (2006) Learning by Doing, Social Transformation of Smallholder Oil Palm Economies of Sabah and Sarawak, Malaysia. Rapport présenté à l'UNESCO dans le cadre de son Participatory Programme Research Project No. 272 132 03 MAL.
- McCarthy, J.F. (2010) Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia. *Journal of Peasant Studies* 37(4): 821-850.
- McCarthy, J. et Cramb, R.A. (2009) Policy narratives, landholder engagement, and oil palm expansion on the Malaysian and Indonesian frontiers. *The Geographical Journal* Vol. 175(2): 112-123.

- MPOB (Malaysian Palm Oil Board) (2011) *Overview of the Malaysian Oil Palm Industry 2010*. Rapport du directeur général du MPOB, Datuk Dr. Choo Yuen May. Disponible sur http://econ.mpob.gov.my/economy/Overview_2010_final.pdf (consulté le 25 août 2011).
- NEAC (National Economic Advisory Council) (2010a) Appendix B: Oil Palm Sector. New Economic Model for Malaysia - Strategic Policy Directions. Putrajaya: NEAC. Disponible sur <http://www.neac.gov.my/publications.php?subcategory=nem%20reports&ID=317&title=concluding%20part%20-%20appendix%20b%20-%20policies%20for%20the%20palm%20oil%20sector> (consulté le 8 août 2011).
- NEAC (National Economic Advisory Council) (2010b) NEM 2: Palm Oil Industry. Putrajaya: NEAC. Disponible sur <http://www.neac.gov.my/publications.php?subcategory=papers&ID=354&title=palm%20oil%20industry> (consulté le 8 août 2011).
- Ngidang, D. (1999) Landowners' Perception and Understanding of the Joint Venture Concept of Native Customary Rights Land Development in Ulu Teru and Kanowit. Projet de rapport présenté au Sarawak Development Institute, février 1999.
- Ngidang, D. (2003) Transformation of the Iban Land Use systems in Post Independence Sarawak. *Borneo Research Bulletin* 34: 62-78.
- Ngidang, D. (2005) Deconstruction and Reconstruction of Native Customary Land Tenure in Sarawak. *Southeast Asian Studies* 43(1): 47-73.
- Padoch, C. et Peluso, N.L. (1996) Borneo People and Forests in Transition. In: Padoch and Peluso (eds.) *Borneo in Transition: People, Forests, Conservation and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Peluso, N.L. (1996) Fruit Trees and Family Trees in an Anthropogenic Forest: Ethics of Access Property Zones and Environmental Change in Indonesia. *Society for Comparative Study of Society and History* 38(2): 511-547.
- Peluso, N.L. et Vandergeest, P. (2001) Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand. *Journal of Asian Studies* 60(3): 761-812.
- Rahman, A.K.A., Abdullah, R., Shariff, F.M. et Simeh, M.A. (2008) The Malaysian Palm Oil Supply Chain: The Role of the Independent Smallholders. *Oil Palm Industry Economic Journal* Vol. 8(2)/2008.
- Rerkasem, K., Lawrence, D., Padoch, C., Schmidt-Vogt, D., Ziegler, A.D. et Bruun, T.B. (2009) Consequences of Swidden Transitions for Crop and Fallow Biodiversity in Southeast Asia. *Human Ecology* 37(3): 347-360.
- Runciman, S. (1960) *The White Rajahs: A History of Sarawak from 1841 to 1946*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sather, C. (1990) Trees and Tree Tenure in Paku Iban Society. The Management of Secondary Forest Resources in a Long Established Iban Community. *Borneo Review* 1: 16-40.
- Simeh, A. et Ahmad, T.M.A.T. (2001) The Case Study on the Malaysian Palm Oil. Regional Workshop on Commodity Export Diversification and Poverty Direction in South and South-East Asia, Bangkok 3-5 avril, UNCTAD et ESCAP.

- Stiglitz, J. (2007) *The Malaysian Miracle*, 11 septembre. Disponible sur <http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz91/English> (consulté le 11 janvier 2011).
- SUHAKAM (Malaysian Human Rights Commission) (2009) Rapport annuel. SUHAKAM, Kuala Lumpur.
- Tanner, D. et Kirk, R. (2008) Matrix to mosaic: habitat fragmentation from 1982-1999 in Sabah, Malaysian Borneo. *Borneo Research Bulletin* 39: 255-268.
- Teoh, C.H. (2010) *Key Sustainability Issues in the Palm Oil Sector: A Discussion Paper for Multi-Stakeholders Consultations*. Le groupe de la Banque mondiale.
- Vermeulen, S. et Cotula, L. (2010) *Making the Most of Agricultural Investment: a Survey of Business Models that Provide Opportunities for Smallholders*. Londres/Rome/Berne : IIED/FAO/IFAD/SDC.
- Vermeulen, S. et Goad, N. (2006) *Towards better practice in smallholder palm oil production*. Natural Resource Issues Series No. 5. Londres : IIED.
- White, N. (2004) The Beginnings of Crony Capitalism: Business, Politics and Economic Development in Malaysia, c. 2955-70. *Modern Asian Studies* 38(2): 389-417.
- Wilcove, D.S. et Koh, L.P. (2010) Addressing the threats to biodiversity from oil-palm Agriculture. *Biodiversity Conservation* 19: 999-1007.
- Zen, Z., Barlow, C. et Gondowarsito, R. (2005) Oil palm in Indonesian socioeconomic improvement: a review of options. Working Paper in Trade and Economics 11. Economics, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University.

Articles de presse

- Borneo Post (2009) SLDB pays RM 1mln joint-venture profit to cooperative. 14 avril 2009 : p.3
- Business Times (2009) MPOB at forefront of R&D. 3 février 2009.
- Daily Express (2009) Bulk of subsidiary titles backlog cleared. 6 octobre 2009 : p.3.
- Daily Express (2009) Four Ranau villages cement oil palm joint venture. 21 septembre 2009 : p.5.
- Daily Express (2009) Limit on outsider land ownership: Dept. not in favour. 13 septembre 2009 : p.1.
- Daily Express (2010) 7,600 acres should be communal land: MP. 1 octobre 2010 : p.7.
- Daily Express (2010) Attention to all in anti-pverty projects: Ewon . 27 novembre 2010 : p.7.
- Daily Express (2010) Four Ranau villages cement oil palm joint venture. 21 avril 2010 : p.5.
- Daily Express (2010) No Agri land for P'sula Firms if SAPP Forms Govt. 5 octobre 2010 : p.3.
- Daily Express (2010) Sabah Leads in Land Reform. 30 mai 2010.
- Daily Express (2010) Second Communal Title next year. 6 août 2010 : p.1.
- Daily Express (2010) Win Win Solution. 6 juillet 2010 : p.10.

- Daily Express (2010) Yong told: Clarify whether FMUs bulldozed during SAPP. 8 octobre 2010 : p.2.
- Daily Express (2011) NCR Intact, says CM. 10 avril 2011.
- Daily Express (2011) Oil Palm on 10,000 acres in Sook soon. 5 janvier 2011.
- Malaysiakini (2001) Landmark Judgment Rules in Favour of Sarawak Natives by Chendang Hollis, Malaysiakini. 12 mai 2001.
- Malaysiakini (2011) Sarawak tribes get OK from court to fight land claims. Mars 2011.
- New Straits Times (2010) Sabah on target to eradicating poverty. 25 mai 2010.
- The Star (2010) Felde gets RSPO certification. 13 août 2010.
- The Star (2010) Planters Seek Review of Tax, Cess and Levy. 11 janvier 2010.
- The Star (2011) Villagers can apply for ownership after state de-gazettes forest reserves. 13 mars 2011.

Sauf indication contraire, les sites web mentionnés dans ce rapport ont été consultés pour la dernière fois le 26 décembre 2011.

Partenariats communautés-investisseurs : Leçons du secteur du palmier à huile en Malaisie orientale

Les préoccupations concernant la sécurité alimentaire et énergétique, conjuguées aux prévisions d'une rentabilité croissante de l'agriculture, sont à l'origine d'un regain d'intérêt pour les investissements agricoles dans les pays à faible revenu. Des débats publics sur l'« accaparement des terres » ont remis en question les impacts socio-économiques des acquisitions foncières à grande échelle et ont suscité un intérêt pour des modèles d'entreprises fondés sur des partenariats avec les communautés.

En Malaisie orientale, des modèles commerciaux communautés-investisseurs ont été utilisés depuis plusieurs années pour développer la culture du palmier à huile sur des terres soumises à un régime foncier coutumier. Ce rapport présente les leçons tirées d'études de cas de différents modèles d'entreprises.

Série Foncier, investissements et droits

ISBN : 978-1-84369-879-1

ISSN : 2227-6610 (imprimé)

ISSN : 2227-9962 (en ligne)



International Institute
for Environment
and Development

