

Série Evaluation et capitalisation



*exPost*  
**ExPost**

## L'appui à l'hévéaculture familiale

### Capitalisation sur l'expérience de l'AFD

Etude de cas : Rapport Cambodge - Mars 2008

Jocelyne Delarue, division Évaluation et capitalisation, AFD

Naomi Noël, division Agriculture et développement rural, AFD

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement  
5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France  
[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

## L'appui à l'hévéaculture familiale Capitalisation sur l'expérience de l'AFD

### Rapport Cambodge

CCGE AA01, AA02. PLANTING 1996  
AA02

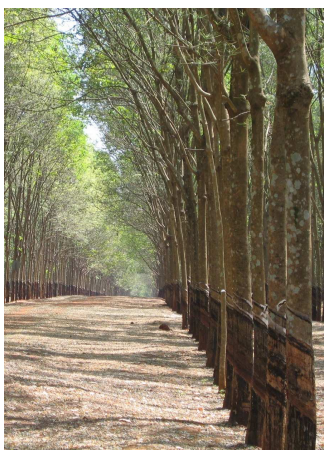
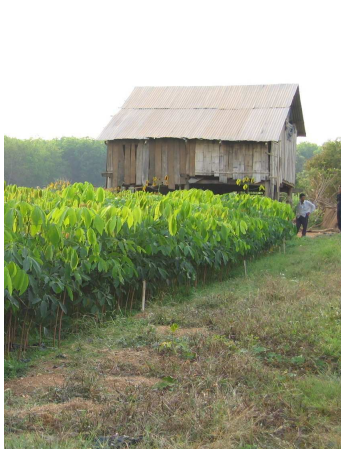
PR	PR	GT	PR	RRIC	GT	PR	PR
255	300	1	107	101	1	300	300
A1	A2	A3	A4	B1	B2	B3	B4
PR	PR	RRIM	RRIC	PR	PR	RRIM	PR
306	303	600	101	107	306	500	255
A5	A6	A7	A8	B5	B6	B7	B8
RRIM	GT	PR	PR	PR	PR	RRIC	
600	1	300	306	303	107	255	101
C1	C2	C3	C4	D1	D2	D3	D4
PR	PR	RRIC	PR	PR	PR	GT	RRIM
255	107	101	303	300	306	1	600
C5	C6	C7	C8	D5	D6	D7	D8

AA01

PB	GT	PB	IRCA	GT	PB	PB	IRCA
260	1	280	111	1	260	235	130
A1	A2	A3	A4	B1	B2	B3	B4
PB	IRCA	PB	IRCA	PB	IRCA	PB	IRCA
235	18	330	130	280	111	330	18
A5	A6	A7	A8	B5	B6	B7	B8
IRCA	GT	IRCA	PB	PB	IRCA	PB	PB
111	1	18	260	330	130	280	235
C1	C2	C3	C4	D1	D2	D3	D4
PB	IRCA	PB	PB	GT	S		
330	30	235	280	1	260	18	111
C	6	C	C	D5	D5	D	°

Car émetteur : J. Delarue  
Total = 1000000000  
Centre de données : 1000000000



Crédit photo : J. Delarue

RCH/EVA

J. Delarue – N. Noël

Mai 2008

## Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
APIP	<i>Agricultural Productivity Improvement Project</i>
ARDC	<i>Association for Rubber Development in Cambodia</i>
AT	Assistant technique
BAD	Banque asiatique de développement
BDR	Banque de développement rural
CIRAD	Centre international de recherche agronomique pour le développement
CCT	Coût du conseil technique
DAF	<i>Delivered at frontier</i>
DGPH	Direction générale des plantations d'hévéa
DRC	<i>Dry Rubber Content</i>
EPE	Etablissement publique à caractère économique
EMT	<i>Enatien Mouletan Tchenebat (Crédit mutuel)</i>
FOB	Free on bord
GRET	Groupe de recherche et d'échanges techniques
IRCC	Institut de recherche cambodgien sur le caoutchouc
IRA	Organisation internationale du caoutchouc
KHR	<i>Cambodian Riel</i>
JBIC	<i>Japan Bank for International Cooperation</i>
MAE	Ministère français des affaires étrangères
MAFP	Ministère cambodgien de l'agriculture, des forêts et de la pêche
MEF	Ministère cambodgien de l'économie et des finances
OP	Organisation de producteurs
PHF	Projet hévéaculture familiale
PNHF	Programme national d'hévéaculture familiale
RAN	Revenu agricole net
SAU	Surface agricole utile
SCV	Semis sous couvert végétal
SSR	<i>Smocked Sheet Rubber</i>
TSR	<i>Technically Specified Rubber</i>

Dans tout le rapport :

1 USD = 4000 Riel

1 Euros = 5 900 Riel

## SOMMAIRE

### Liste des sigles et abréviations

<b><u>Introduction</u></b> .....	<b>4</b>
<b>1. <u>La filière hévéicole au Cambodge</u></b> .....	<b>5</b>
1.1 Les plantations.....	5
1.2 Production, transformation et exportation.....	9
1.3 Politique du Gouvernement et Perspectives de la Filière.....	12
<b>2. <u>Les projets de l'AFD d'appui à l'hévéaculture familiale au Cambodge</u></b> .....	<b>15</b>
2.1 Historique des interventions de l'AFD au Cambodge sur la filière hévéa.....	15
2.2 Analyse du contexte au démarrage du projet .....	18
2.3 Objectifs AFD et objectifs du projet, autres bailleurs de fonds .....	19
2.4 Contenu du projet .....	20
2.5 Schéma institutionnel théorique : structure projet et contractualisation .....	21
2.6 Quels moyens mis en place pour vérifier l'atteinte des objectifs ?.....	24
2.7 Résultats .....	24
<b>3. <u>Questions évaluatives</u></b> .....	<b>35</b>
3.1 Ciblage et impact sur les agriculteurs .....	35
3.2 Additionnalité.....	41
3.3 Réduction des risques pour l'agriculteur grâce au projet.....	45
3.4 Analyse de l'intérêt des plantations familiales du point de vue des autres acteurs.....	46
<b>4. <u>Construction institutionnelle et élaboration politique</u></b> .....	<b>48</b>
4.1 Acquis du projet Hévéaculture familiale (PHF).....	48
4.2. Le Programme national d'hévéaculture familiale .....	49
4.3 Une transition difficile .....	50
<b>Conclusion</b> .....	<b>52</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>53</b>

## Introduction

Cette évaluation fait partie d'un travail de capitalisation sur les projets d'appui à l'hévéaculture villageoise financés par l'Agence Française de Développement depuis le milieu des années 90.

Cette capitalisation est réalisée dans un contexte de prix fluctuant du caoutchouc naturel mais de perspectives favorables de marché de cette matière première. La question posée est de savoir si, à travers les projets de l'Agence Française de Développement, les paysans ont été appuyés de façon efficace. A ce titre, l'objectif était de comparer les différents modes d'intervention de l'AFD. Trois pays ont été couverts pour illustrer un mode d'intervention par projet (Cambodge), un programme national (Vietnam) et un partenariat public-privé (Ghana).

La question est également de comprendre quels types de paysans les projets sont parvenus à aider et si certaines catégories ont été plus difficilement touchées. Au démarrage de ces projets, dans un contexte de cours du caoutchouc naturel relativement bas, il a parfois été difficile de trouver des agriculteurs intéressés par cette nouvelle production. En 2007, au contraire, les demandes d'appui dépassent la capacité d'offre des projets : l'évaluation s'applique, dans ce contexte, à apprécier dans quelle mesure ces projets ont permis de mettre en place des dispositifs pérennes d'appui aux agriculteurs qui souhaitent planter de l'hévéa. Elle pose également la question de la nécessité de poursuivre un appui aux producteurs qui ne peuvent généralement pas planter par eux mêmes.

Enfin, la capitalisation aborde la question des politiques nationales de développement de l'hévéaculture et du rôle de l'Agence Française de Développement dans l'accompagnement de leur définition et de leur mise en œuvre. L'étude du cas de la Thaïlande, premier producteur mondial de caoutchouc naturel, a permis d'apprécier l'impact de certaines options politiques fortes, au bénéfice des petits producteurs.

Ce rapport concernant l'intervention de l'AFD en appui au secteur de l'hévéaculture villageoise au Cambodge, s'articule autour de 4 grands chapitres.

Le premier chapitre présente la filière hévéicole au Cambodge, le second traite de l'intervention de l'AFD dans ce secteur et détaille ses objectifs, son schéma institutionnel de mise en œuvre et ses résultats. Le troisième chapitre analyse des questions évaluatives de la capitalisation : (i) le ciblage des bénéficiaires et (ii) l'additionnalité de nos interventions pour les différents acteurs. Le dernier chapitre étudie la durabilité des acquis de cette intervention, notamment en termes de construction institutionnelle et de définition d'une politique publique.

## **1. La filière hévéicole au Cambodge**

L'évolution de la filière hévéicole cambodgienne a été marquée par une succession de périodes très contrastées.

Le développement des premières plantations agro-industrielles privées date de la période coloniale et s'est poursuivi durant plus d'une dizaine d'années après l'Indépendance. A la fin des années 60, la superficie plantée s'élevait à 62 000 ha dont 48 000 appartenant à des sociétés privées, et moins de 10 000 ha en plantations villageoises. La production atteignait alors 52 000 tonnes de caoutchouc.

La production a ensuite connu une longue période de régression, tout d'abord due à la guerre, au début des années 70, puis au régime des khmers rouges. En 1979, la production avait chuté à moins de 10 000 tonnes.

Le régime socialiste qui a suivi a procédé à la relance des plantations en les nationalisant tandis que les plantations villageoises furent confiées aux Provinces. A partir de 1985, les sociétés publiques de production de caoutchouc naturel ont acquis une autonomie croissante de gestion. En 1993, la production était remontée à 43 000 tonnes.

La libéralisation progressive de la filière s'est poursuivie, dans la décennie 1990, avec la transformation des sociétés d'Etat en Etablissements publics à caractère économique (EPE), dotées d'une large autonomie de gestion en 1996. Cette politique d'ouverture a permis d'encourager dans les années 2000 un début de développement des plantations familiales et la libéralisation de la commercialisation et de l'exportation du caoutchouc, permettant à un secteur privé de s'implanter dans ces activités.

### **1.1 Les plantations**

#### 1.1.1 Les surfaces

Il existe au Cambodge quatre types de plantations début 2008 :

1. Les plantations industrielles nationalisées au cours des années 80 et désormais réparties entre 5 établissements d'Etat (EPE) en cours de privatisation, ainsi que les plantations de l'IRCC (Institut de recherche cambodgien sur le caoutchouc);
2. Les plantations industrielles d'Etat gérées par des privés : plantations de Tapao et de Labansiek ;
3. Les plantations privatisées en 2007 (ex-EPE) ;
4. Les plantations privées qui regroupent les plantations familiales de petite taille (moins de 5 ha) mais aussi des plantations plus importantes (plus de 100 ha).

**Tableau 1 : Superficies et production en 2006 – Situation juridique de 2007**

	Superficie en saignée	Superficie non en saigné	Total	Production	Rendement
	Ha	Ha	Ha	Tonnes	Kg/ha
<b>I. Plantations industrielles d'Etat ou en cours de privatisation</b>	<b>15 068</b>	<b>15 330</b>	<b>30 398</b>	<b>18 908</b>	<b>1 250</b>
Chamcar Andong	2 387	2 784	5 171	1 567	660
Peam Cheang	2 137	1 186	3 323	2 994	1 400
Chup	5 686	8080	13 766	8 908	1 570
Krek	3 005	1 398	4 403	3 689	1 230
Snuol	1 435	1 537	2 972	1 479	1 030
IRCC	418	345	763	271	650
<b>II. Plantations industrielles d'Etat sous gestion privée</b>	<b>4 234</b>	<b>912</b>	<b>5 146</b>	<b>3 081</b>	<b>730</b>
Tapao	1334	822	2156	1 087	810
Labansiek	2900	90	2990	1 994	690
<b>III. Plantations industrielles privées</b>	<b>4 260</b>	<b>5 032</b>	<b>9 292</b>	<b>2 386</b>	<b>560</b>
Boeng Keth	2 065	2 278	4 343	596	290
Memot	2 195	2 754	4 949	1 790	820
<b>III. Plantations non industrielles privées</b>	<b>8 824</b>	<b>16 325</b>	<b>25 149</b>	<b>10 000</b>	<b>1 130</b>
PHF	95	2871	2966		
Spontanées	8729	13454	22183		
<b>Total général</b>	<b>32 386</b>	<b>37 599</b>	<b>69 985</b>	<b>34 375</b>	<b>1,06</b>

Source : Gergely, 2007.

Les EPE ont massivement procédé, depuis 1996, à la suppression des plantations anciennes (25 000 ha)<sup>1</sup> et à des replantations (20 000 ha, y compris les deux plantations privatisées en 2007). Le rendement moyen apparent est faible (1,25 t/ha sur les 5 compagnies non privatisées), vraisemblablement net des vols de caoutchouc, estimés à 10 %.

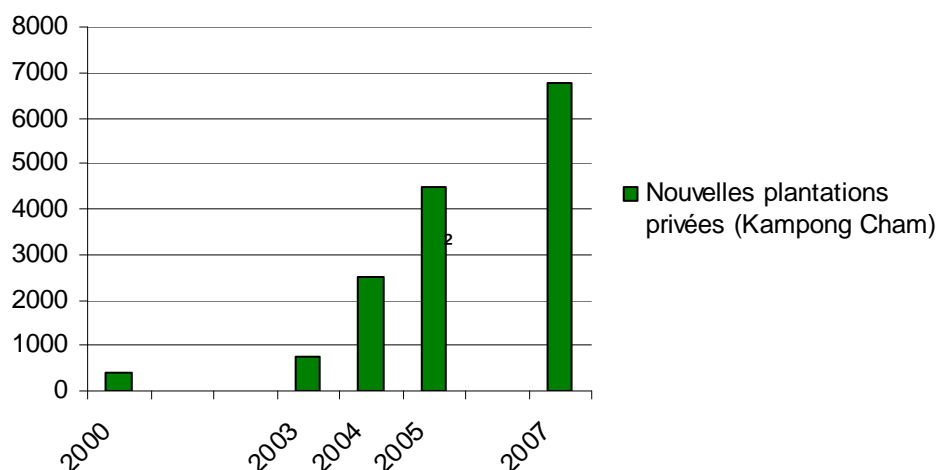
Les plantations non industrielles privées se sont développées essentiellement à la faveur des mesures de libéralisation prises à la fin des années 90, d'abord timidement puis de façon beaucoup plus forte, depuis 2004. A partir de cette date, en effet, le monopole d'achat des compagnies d'Etat est définitivement supprimé et des transformateurs privés s'installent rapidement à la faveur de la hausse des prix du caoutchouc. Les prix payés aux producteurs augmentent en lien avec la hausse des cours et l'augmentation de la concurrence des acheteurs. A partir de 2004, les plantations réalisées par le projet hévéaculture familiale (PHF) financé par l'AFD commencent à entrer en production et démontrent tout l'intérêt des plantations d'hévéa pour les paysans : le rythme de plantations accompagnées par le projet dépasse ensuite le maximum prévu de 500 ha/an.

Dans la Province de Kampong Cham, le rythme de plantations privées spontanées (hors projet) a également fortement augmenté dans les années 2000. Les surfaces plantées seraient passées de 400 ha par an avant 2000 à 750 ha/an en 2003, 2 500 ha/an en 2004, 4 500 ha/an en 2005 et autour de 7 000 ha/an en 2007 (cf. graphique 1). Une dynamique spontanée se développe également dans les Provinces de Rattanakari, Pailin et

<sup>1</sup> Les recettes créées par la vente du bois sont considérables : elles s'élèvent de 3 000 à 6 000 \$/ha selon l'état de la plantation.

Battambang. Il pourrait s'agir en majorité de plantations de plus d'une vingtaine d'hectares, réalisées par des investisseurs urbains. Au total sur l'ensemble du pays, les créations de plantations privées spontanées, estimées par le projet PHF à partir de la demande en matériel végétal, s'élèveraient à plus de 20 000 ha en 2008. Néanmoins, une partie des plantations spontanées est également réalisée à partir de seedlings (environ 15 à 20 %, d'après le PHF), s'avérant d'une productivité très médiocre.

**Graphique 1. Rythme de réalisation de plantations privées sur la province de Kampong Cham**



Source : PHF, 2008.

La surface totale en plantations privées non industrielles reste au final une inconnue : il serait nécessaire de réaliser une analyse satellitaire des surfaces pour connaître exactement les surfaces plantées aujourd'hui.

L'enjeu aujourd'hui est d'accompagner le développement spontané des plantations d'hévéa privé avec du conseil et du matériel végétal de bonne qualité.

### 1.1.2 La question foncière et le potentiel de plantations à long terme

Les plantations d'hévéa, d'une durée de vie de près de 40 ans, supposent que le paysan dispose de foncier, de façon sécurisée. Un titre foncier légal, qui constitue la forme la plus aboutie de cette sécurisation, est requis pour l'obtention d'un crédit à la plantation dans le cadre du projet financé par l'AFD.

La loi foncière de 2001 stipule que la totalité de la terre appartient à l'Etat, distinguant le domaine public, inaliénable (dont la forêt) et le domaine privé de l'Etat.

**Sur le domaine privé de l'Etat**, seuls sont reconnus les titres fonciers acquis de façon licite après 1979, ainsi que l'occupation paisible et non conflictuelle de la terre agricole avant août 2001. Les paysans dans ce cas peuvent obtenir des titres de possession provisoires ou des titres fonciers en faisant cadastrer et enregistrer leur parcelle. Ces titres fonciers sont cessibles et transmissibles.

Les occupations de fait commencées après 2001 sont déclarées illégales, et l'Etat dispose des moyens juridiques pour expulser les occupants. Ces dispositions laissent évidemment une marge d'appréciation et un flou important, concernant la notion d'occupation, notamment pour les jachères de longue durée. De plus, l'Etat n'a pas toujours les moyens, ni peut-être la possibilité, de faire appliquer ces dispositions.

L'Etat peut octroyer des terres de son domaine privé selon certains dispositifs légaux, dont celui de la concession sociale. Dans ce cadre, l'Etat peut délimiter puis distribuer gratuitement des blocs de 2 à 5 hectares à des familles pauvres qui ont accès à la pleine propriété, moyennant une période probatoire et s'ils remplissent certaines conditions de mise en valeur. Ce système de concession sociale est actuellement testé avec l'appui de partenaires extérieurs. Il devrait théoriquement constituer un moyen important pour développer l'hévéaculture au bénéfice des paysans sans terre, mais tarde en réalité à se mettre en place.

**Sur le domaine public de l'Etat**, les limites de la zone forestière ont été fixées en 2006 sur la base d'un état des lieux réalisé en 2002 : à cette date, 61% du territoire cambodgien était encore occupé par de la forêt<sup>2</sup> mais la zone forestière a inclus des zones déjà déboisées à l'époque. Dans la situation de flou entre 2002 et 2006, certains paysans ont illégalement cultivé des surfaces en déboisant, ou sur des zones de friches situées aujourd'hui à l'intérieur de la zone forestière. Si le déboisement illégal ne saurait être encouragé, l'interdiction de cultiver sur d'anciennes friches, et notamment d'y réaliser des plantations pérennes, s'oppose finalement au reboisement durable de ces surfaces.

Par ailleurs, les pouvoirs publics cambodgiens octroient des concessions économiques sur le domaine public de l'Etat y compris en zone forestière. Une trentaine de concessions économiques ont déjà été octroyées (bail emphytéotique de 70 ans), sur une surface globale de 247 000 ha, dont au moins 100 000 ha pour l'hévéaculture. Pour le moment, cependant, aucune de ces surfaces n'a encore été plantée, en particulier parce que les terrains sont parfois déjà occupés, en partie, par des agriculteurs.

Les conséquences de cette situation foncière sont les suivantes :

- une spéculation foncière se développe sur la zone forestière, où il est malgré tout possible de monnayer les titres de possession avec les autorités locales ;
- des plantations privées sont réalisées dans l'illégalité par ceux qui ont les moyens d'acheter ces titres de possession ;
- les agriculteurs les moins aisés sont en revanche menacés d'expulsion ;
- cette situation interdit tout appui technique public aux planteurs d'hévéa sur ces zones, dont la situation n'est pas régularisée.

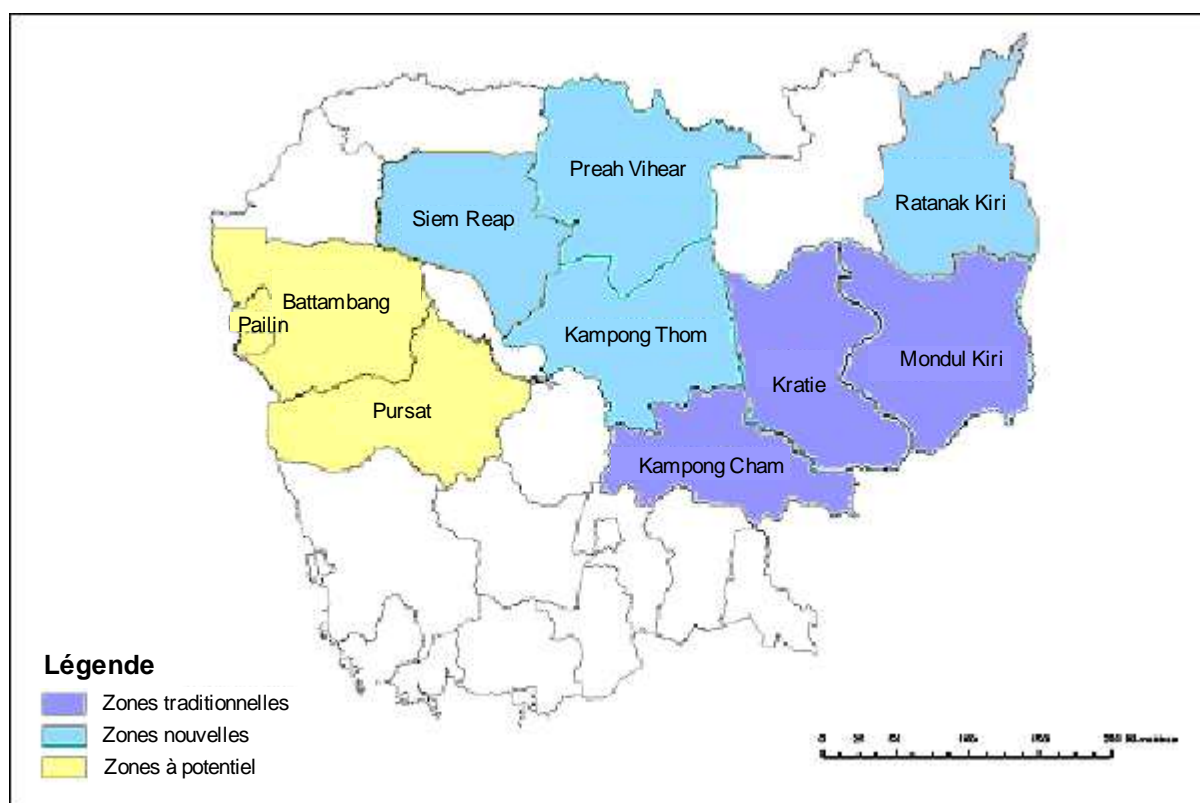
Dans le cadre du PHF, des régularisations ont été opérées au cas par cas pour les agriculteurs qui ont planté en zone forestière avant 2006 (donc avant la publication de la limite de 2002), sur la décision du Premier ministre.

Une adaptation de la réglementation foncière pour les zones de forêt dégradée apparaît nécessaire, pour permettre de consacrer ces surfaces au développement de nouvelles plantations pérennes, en toute légalité et au bénéfice des exploitants les plus démunis.

---

<sup>2</sup> L'essentiel de la population est regroupée dans les plaines alluviales du Mékong et du Tonle Sap, où la densité de population atteint 250 hab/km<sup>2</sup>. Dans les zones périphériques, encore essentiellement boisées, la densité de population est inférieure à 15 hab/km<sup>2</sup>.

**Carte 1 : Carte des zones de développement de l'hévéaculture**



Source : Gergely, 2007.

Sous réserve de la mise en place d'une politique foncière de l'Etat cambodgien favorable au développement des plantations d'hévéas familiales et privées sur les zones nouvelles, les surfaces pourraient potentiellement atteindre 300 000 ha.

## **1.2 Production, transformation et exportation**

### 1.2.1 Production

La production actuelle s'élève à 35 000 tonnes environ (contre 43 000 tonnes en 1993), ce qui représente moins de 1% de la production mondiale. Toutefois, les importantes surfaces de plantations immatures (53 %), et les rythmes de plantations spontanées actuellement constatés, s'ils se maintiennent, vont générer dans les années à venir un développement important de la production. Dans ces conditions, d'après Gergely (2007), la production pourrait quadrupler d'ici 2016.

### 1.2.2 Collecte et transformation

Les unités industrielles transforment essentiellement du latex qu'elles récoltent sur leurs plantations ainsi qu'une partie de la production des plantations familiales environnantes. Elles transforment en minorité du coagulum ou des fonds de tasse (à Chup, 10 % de la

production). L'essentiel des 24 000 tonnes produites par ces structures est donc de qualité *off latex* (TSR 5 et 5L) (cf. tableau 2).

Les plantations familiales commercialisent en majorité le caoutchouc sous forme de coagulum et de fonds de tasse (75 %) auprès de collecteurs privés. Ceux-ci revendent le caoutchouc à des unités de transformation privées ou le font transformer à façon. La production des plantations privées est transformée majoritairement en qualité TSR 10 et 20, issue de coagulum, qui correspondent à 80 % de la demande mondiale. Des quantités marginales sont transformées en feuilles fumées (SSR).

Le développement de ces circuits de collecte privés à partir de 2004-2005 (*infra*) a permis d'augmenter **la part du prix FOB perçue par le producteur à hauteur de 75 %** (contre 63 % en 2005 – Calas, 2005) et de diminuer progressivement la marge des collecteurs (elle s'établit autour de 24 à 33\$/t, soit environ 2 % du FOB en 2006, contre 15 % en 2004).

**Tableau 2. Part des différents types de caoutchouc produits au Cambodge et valorisation**

Type de caoutchouc produit	En % de la production	Décote par rapport au prix MRB*
TSR 5 L	80 %	- 21 %
TSR 5	5 %	- 11 %
TSR 10/20	15 %	- 9 %

\*Malaisian Rubber Board

Source : ADI, 2007.

**La surcapacité de transformation au Cambodge est flagrante** : la capacité totale est estimée à environ 160 000 tonnes, surdimensionnée tant pour le secteur public (18 000 tonnes traitées pour une capacité de 63 000 tonnes) que pour les transformateurs privés (16 000 tonnes pour une capacité de 96 000 tonnes) (sources : Gergely, 2007 et ADI, 2007).

**Les coûts de revient de la transformation sont beaucoup plus élevés** que dans les pays voisins : ils s'établissaient en 2003 en moyenne à 97 \$/t, contre 70 \$/t au Vietnam et 60 \$/t en Indonésie la même année. La filière cambodgienne est en effet pénalisée par un coût élevé de l'électricité (ADI, 2007).

### 1.2.3 Exportation

**La majorité des exportations est réalisée par la frontière vietnamienne** en raison de la proximité de celle-ci avec les zones de production. Il devient ainsi beaucoup plus coûteux d'exporter par le port de Sihanouk Ville.

**Le niveau de taxation sur les exports de caoutchouc naturel est très élevé.** En effet, une taxe variable est appliquée sur la valeur exportée, en fonction du cours FOB Malaisie : elle est de 2 % jusqu'à 720 \$/t, de 5 % entre 720 et 840 \$/t et de 10 % au-delà, ce qui correspond à la situation actuelle. Au cours actuel, son poids est d'environ 200 \$/t, ce qui représente plus du quadruple des taxes prélevées en Thaïlande (44 \$/t). Elle n'est cependant pas systématiquement appliquée aux douanes, en particulier pour les exportateurs privés.

En outre, ce niveau de taxation est beaucoup plus important que pour les autres produits cambodgiens : il devait à l'origine permettre le développement d'une Industrie de transformation secondaire (pneus), qui n'a jamais vu le jour. La taxe n'est donc pas, pour le moment, réinvestie dans la filière.

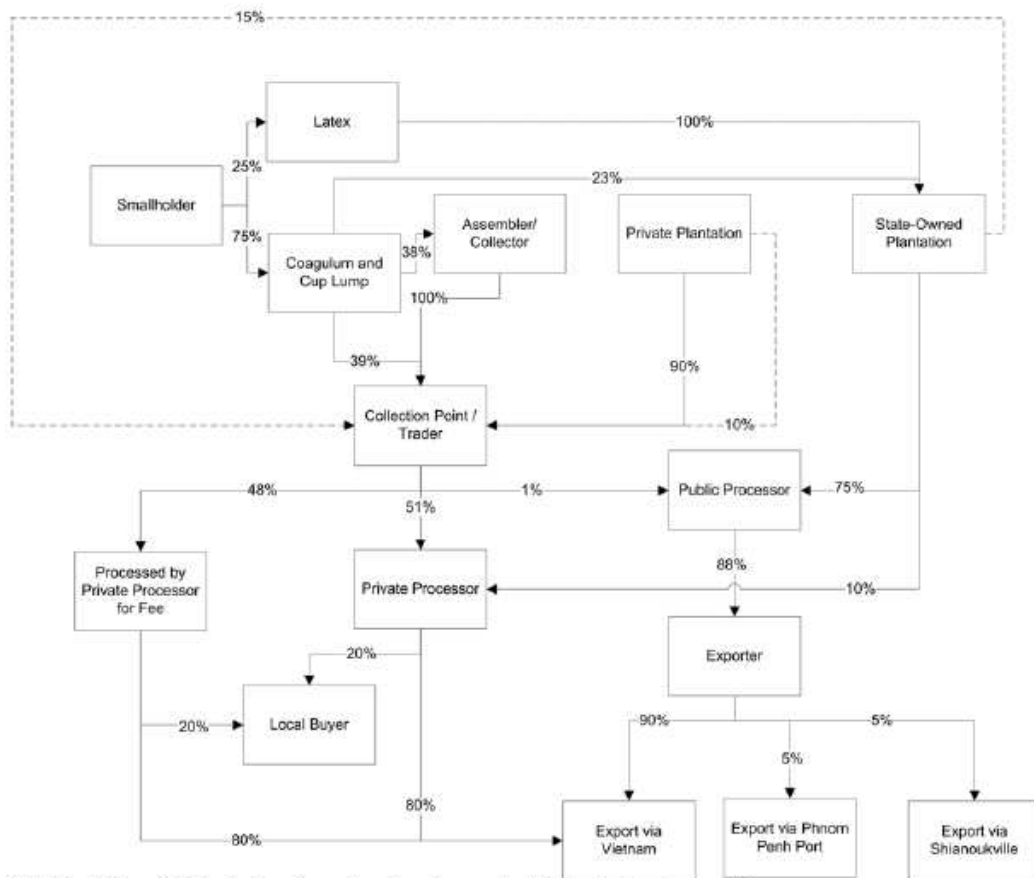
Comme le montre le tableau 2, le caoutchouc cambodgien subit une décote de son prix à l'export, pour diverses raisons.

Tout d'abord, la majorité des volumes produits sont du TSR 5L, caoutchouc d'excellente qualité mais mal valorisé, puisqu'il ne constitue qu'une faible proportion de la demande mondiale.

Le caoutchouc cambodgien est en outre défavorisé par l'absence de certification de qualité, reconnue au niveau international. Le caoutchouc exporté, de bonne qualité, est certifié dans les laboratoires vietnamiens et reconditionné pour toucher la plus-value qualité, tandis que le caoutchouc de moins bonne qualité est vendu directement à la frontière chinoise. Un financement PRCC appuie actuellement les laboratoires des différentes compagnies et de l'Institut de Recherche Cambodgien du Caoutchouc (IRCC) pour l'obtention de l'homologation internationale.

Enfin, les contrats sont négociés par les Compagnies dans des situations de trésorerie tendues qui les amènent à privilégier des conditions de paiement immédiat avec des prix relativement bas.

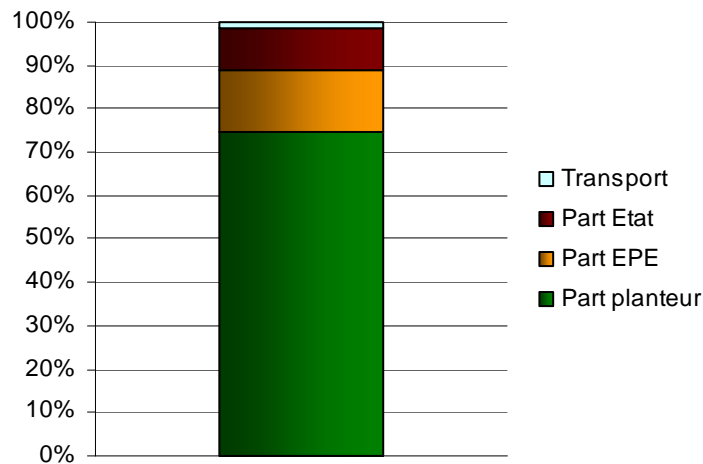
**Schéma 1. Circuits de transformation et de commercialisation du caoutchouc au Cambodge**



Note: Dashed lines indicate stealing of coagula and cup lump and selling to private collection points

Source : ADI, 2007.

**Graphique 2. Répartition du Prix FOB entre les différents acteurs**



Source : SOFRECO – CEDAC, 2004.

Les planteurs perçoivent au Cambodge 75 % du prix FOB, les usiniers (EPE) environ 14 % et l'Etat 10 %, au travers de la taxe à l'exportation.

### **1.3 Politique du Gouvernement et Perspectives de la Filière**

#### **1.3.1 Organigramme de la filière**

Le ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (MAFP) coiffe, depuis 1994, la Direction générale des plantations d'hévéa (DGPH), et assure, à travers son Inspection générale, la tutelle technique de l'Institut de Recherche Cambodgien du Caoutchouc (IRCC) et des 5 EPE non privatisées. La DGPH, qui dépendait auparavant directement de la primature, a conservé une relative autonomie vis-à-vis du ministère de l'Agriculture : notamment, elle ne partage pas les mêmes locaux. En perdant la tutelle des EPE, la DGPH est aujourd'hui essentiellement chargée du développement des plantations familiales. Le mandat de la DGPH s'est surtout axé sur une fonction de conseil dans le développement de l'hévéaculture. Elle n'a ni le pouvoir ni les moyens de s'instaurer comme chef de file des structures administratives dans ce domaine, rôle que n'assure par ailleurs aucune autre structure, face aux rapides mutations du secteur.

Les autres directions du MAFP (vulgarisation...) interviennent de fait très peu dans la filière hévéicole. La tutelle de l'Inspection générale sur les EPE est théorique, puisque ces établissements sont largement autonomes.

D'autres ministères sont directement ou indirectement concernés par le développement de l'hévéaculture :

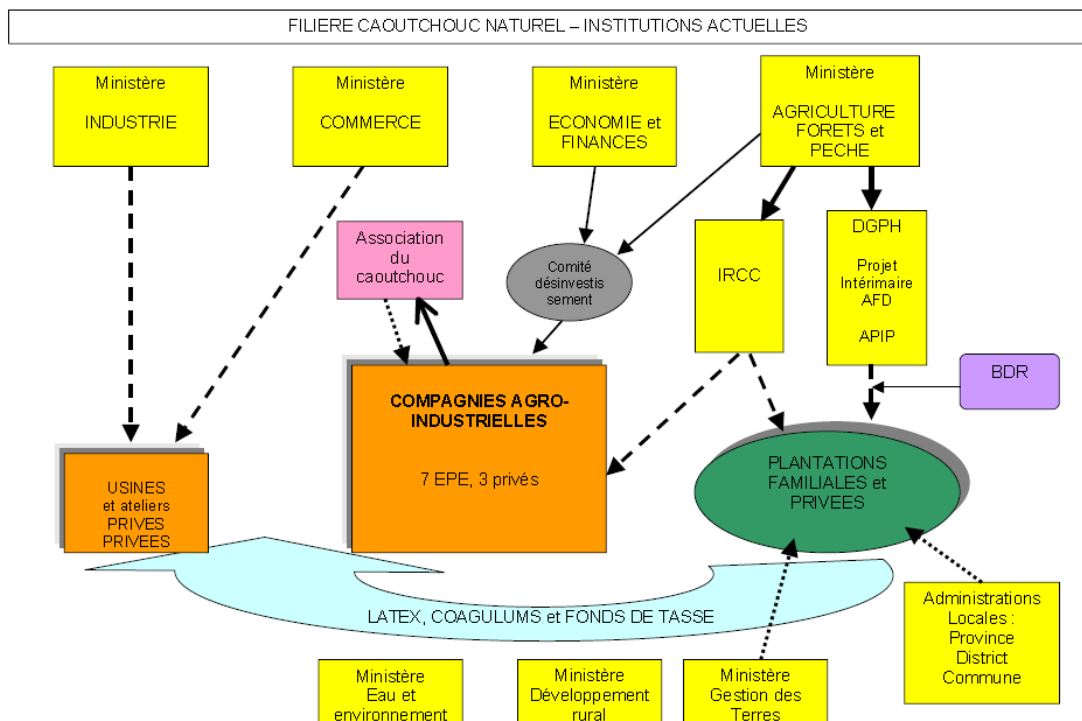
- le ministère de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de la Construction met en œuvre la politique foncière, mais le MAFP gère les domaines agricoles ;
- le ministère de l'Economie et des Finances définit la politique de taxation et recouvre les taxes à l'exportation ;

- le ministère du Commerce gère les aspects touchant aux normes et aux activités de commercialisation du caoutchouc ;
- le ministère de l'Industrie contrôle les activités d'usinage.

Il existe en outre une organisation professionnelle nationale, l'Association for Rubber Development in Cambodia (ARDC), qui a pour objectif de promouvoir le développement de la filière et le dialogue politique avec l'Etat. Les membres de l'ARDC sont : les plantations d'Etat ; des opérateurs privés (les plantations industrielles, 1 transformateur et 1 exportateur) ; les 4 associations de planteurs villageois existantes.

Ces 4 associations ont été créées avec l'appui du GRET sous la responsabilité de la cellule PHF, au sein de la DGPH. Elles regroupent aujourd'hui 700 membres.

### Schéma 2 – Organigramme de la filière caoutchouc naturel



Source : CIRAD et SOFRECO, 2007.

#### 1.3.2 Une libéralisation récente de la filière

Le poids de l'intervention publique sur le secteur a fortement diminué au cours des années 2000 à la faveur de l'adoption d'un certain nombre de textes législatifs concourant à la libéralisation de la filière.

De 2000 à 2006, le gouvernement cambodgien a été conduit à ces changements institutionnels dans le cadre d'un dialogue avec la Banque asiatique de développement (BAsD) sur le secteur agricole<sup>3</sup>, par un dialogue avec la France sur le secteur de

<sup>3</sup> Supporting Policy and Institutional Reforms in the Agriculture Sector Project - TA 4228-CAM.

l'hévéaculture et, sans doute, par le développement de fait des plantations familiales engagées par le Projet Hévéaculture Familiale financé par l'AFD.

Dès 2000, un premier texte autorise les petits planteurs à produire, transformer et commercialiser librement leur caoutchouc : ils restent cependant tenus de vendre aux compagnies d'Etat. Cette situation maintient les prix payés aux planteurs relativement bas, et ne leur laisse pour alternative que la vente illégale de coagulum à des collecteurs vietnamiens qui en offrent un meilleur prix.

Un arrêté de juin 2003 autorise ensuite des acteurs privés à transformer les fonds de tasse et le coagulum livrés par des petits planteurs. Cet arrêté a permis le développement d'un secteur privé et la chute des exportations illégales de caoutchouc brut.

Il faudra attendre une circulaire de juin 2005 pour que les planteurs soient autorisés à vendre leur caoutchouc à tout acheteur. Cette circulaire autorise également la mise en place de points de collecte privés dans les centres de district ou de province, centres de collecte qui doivent être agréés par la DGPH.

Enfin, les privatisations des 7 établissements publics d'Etat (EPE) ont été entamées en 2007. Ils ont été cédés à des investisseurs cambodgiens.

Les établissements d'Etat doivent toujours obtenir l'accord systématique de la DGPH sur le prix des contrats d'exportation du caoutchouc transformé. Leur privatisation mettra, de fait, un terme à l'application de cette procédure.

Concernant la vente du bois d'hévéa, le vendeur doit obtenir une autorisation cosignée par la DGPH, le ministère de l'Agriculture et le ministère du Commerce. Bien que ces démarches soient contraignantes, elles ne semblent pas restreindre les échanges.

### 1.3.3 Une nouvelle stratégie en cours d'élaboration

Une nouvelle stratégie de développement de l'hévéaculture est en cours d'élaboration par le ministère de l'Agriculture et a été discutée au cours d'un atelier en décembre 2007 dont les principales conclusions sont les suivantes (source : Gergely, 2007) :

Le développement de la filière hévéicole mettra en avant le développement de l'hévéaculture familiale (moins de 5 ha) et intermédiaire (de 5 à 50 ha) dans un objectif de lutte contre la pauvreté. Le développement d'unités agro-industrielles sera encouragé dans les zones encore dépourvues d'infrastructures de transformation.

Il est prévu d'assurer l'accompagnement de la dynamique de plantations spontanées mais aussi de mener des actions volontaristes de développement de l'hévéaculture familiale, compte tenu des contraintes auxquelles elle se heurte.

Cette stratégie se déclinera probablement en 6 axes d'intervention :

Axe 1 : s'assurer de la qualité des plantations, à la fois par du conseil aux planteurs et par la certification du matériel végétal commercialisé ;

Axe 2 : rendre légalement accessible le foncier disponible, en admettant notamment que les plantations d'hévéas peuvent assurer une fonction de reboisement des zones de forêts

dégradées. Le déclassement de ces zones du domaine public au domaine privé de l'Etat, pour permettre leur appropriation privée serait alors nécessaire ;

Axe 3 : promouvoir les plantations familiales en levant les contraintes limitant, pour les petites exploitations pauvres, l'accès au foncier, au savoir-faire technique et à un financement adapté ;

Axe 4 : promouvoir les exploitations industrielles dans les nouvelles zones hévéicoles, par l'octroi de concessions économiques et des incitations au développement de plantations familiales périphériques ;

Axe 5 : optimiser la chaîne de valeur en développant la qualité tout au long de la filière ;

Axe 6 : créer une instance de coordination de la filière dénommée « Rubber Board », en remplacement de la DGPH, pour harmoniser les mesures concourant aux axes détaillés ci-dessus.

Une partie de la taxe d'exportation sur le caoutchouc naturel pourrait, dans ce nouveau schéma institutionnel, être consacrée au financement de ces axes stratégiques.

L'adoption de cette nouvelle stratégie, et notamment la clarification de la situation foncière est, pour le moment, attendue par l'AFD pour la reprise de ces financements au secteur.

## **2. Les projets de l'AFD d'appui à l'hévéaculture familiale au Cambodge**

### **2.1 Historique des interventions de l'AFD au Cambodge sur la filière hévéa**

Après un premier programme sur la privatisation de la filière hévéa, l'AFD a commencé à intervenir en soutien à l'hévéaculture familiale par un projet pilote en 1999. Un second projet lancé en 2003 s'est basé sur les résultats du projet pilote mais envisageait qu'un programme national puisse être financé conjointement avec la Banque mondiale. Le troisième financement, accordé en 2007, constituait un projet relai d'ampleur limitée dans l'attente de la définition d'une politique nationale de l'hévéaculture familiale par le gouvernement cambodgien.

#### **▪ Accord-cadre entre les autorités françaises et cambodgiennes**

<b>Montant</b>	12,5 M FRF, associant des financements publics (Trésor, MAE, CIRAD) et privés (Sodeci, Terres Rouges Consultants et Safic-Alcan)
<b>Date</b>	Signé le 19/12/1992
<b>Objet</b>	Revalorisation des structures de production et de commercialisation du caoutchouc naturel

#### **▪ CKH 1010 - Projet de phase intérimaire du programme de restructuration de la filière hévéa**

<b>Montant du projet</b>	
<b>Montant financé par l'AFD</b>	Subvention de 9,62 M FRF
<b>Date</b>	Octroyée en décembre 1994

<b>Objet</b>	Fournir un appui au gouvernement cambodgien pour se déterminer dans le processus de restructuration et de privatisation de la filière en toute connaissance de cause, et préparer les programmes d'investissement à venir tout en préservant le patrimoine existant.
<b>Contenu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Appui à la maîtrise d'ouvrage pour la négociation avec les futurs repreneurs privés des plantations industrielles</li> <li>➤ Création de jardins à bois contrôlés</li> <li>➤ Formation des cadres des plantations industrielles</li> <li>➤ Réhabilitation d'infrastructures pour les ouvriers des plantations et des structures de commercialisation.</li> </ul>
<b>Commentaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La mise en œuvre de la convention de financement était liée à la réalisation par le gouvernement cambodgien de la restructuration juridique et financière de la filière en vue de sa privatisation. Compte tenu des blocages rencontrés en cours de projet sur ces aspects, la convention de financement a été interrompue le 31/12/96, laissant un reliquat non utilisé de 4,8 M FRF. Suite aux avancées du secteur dans les années 1997 et 1998, l'AFD a repris son soutien au programme hévéa et le reliquat a été réaffecté au projet pilote pour le développement de l'hévéaculture familiale qui a suivi.</li> </ul>

▪ **CKH 1044 et CKH 1010 - Projet pilote pour le développement de l'hévéaculture familiale**

<b>Montant du projet</b>	
<b>Montant financé par l'AFD</b>	Subvention de 1.940.000 € et réaffectation d'un reliquat de 729.400,23 €
<b>Date</b>	Octroyées en février 1999 – Achevées
<b>Objet</b>	Test sur 1500 ha et environ 370 paysans, sur deux zones aux environs de la société industrielle de Chup (province de Kompong Cham)
<b>Contenu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fourniture de crédits adaptés : crédits LT pour les plantations d'hévéa et crédits CT pour l'amélioration de la productivité des cultures annuelles</li> <li>➤ Mise à disposition des paysans de services de vulgarisation efficaces</li> <li>➤ Appui à l'obtention de titres fonciers</li> <li>➤ Amélioration des pistes</li> <li>➤ Appui à la création d'une association professionnelle des planteurs d'hévéa</li> </ul>

▪ **CKH 1068 – Projet de développement de l'hévéaculture familiale**

<b>Montant du projet</b>	
<b>Montant financé par l'AFD</b>	Subvention de 3,5 millions d'Euros
<b>Date</b>	Octroyé en avril 2003 – Achevé
<b>Objet</b>	Projet d'appui à la mise en place de 1500 ha de nouvelles plantations. Phase intérimaire en attendant un programme national en cofinancement avec la BM.
<b>Contenu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Appui à la maîtrise d'ouvrage</li> <li>➤ Poursuite des activités en cours : <ul style="list-style-type: none"> <li>- entretien des plantations mises en place dans le cadre du projet pilote</li> <li>- crédit agricole</li> <li>- Appui au développement d'une organisation professionnelle des petits planteurs</li> </ul> </li> <li>➤ Mise en place de nouvelles plantations villageoises (1500 ha)</li> <li>➤ Diversification des systèmes de culture (diversification des cultures intercalaires et mise au point de techniques agro-écologiques) et sélection clonale.</li> </ul>

▪ **CKH 3000 – PRCC pour l'amélioration de la qualité du caoutchouc cambodgien**

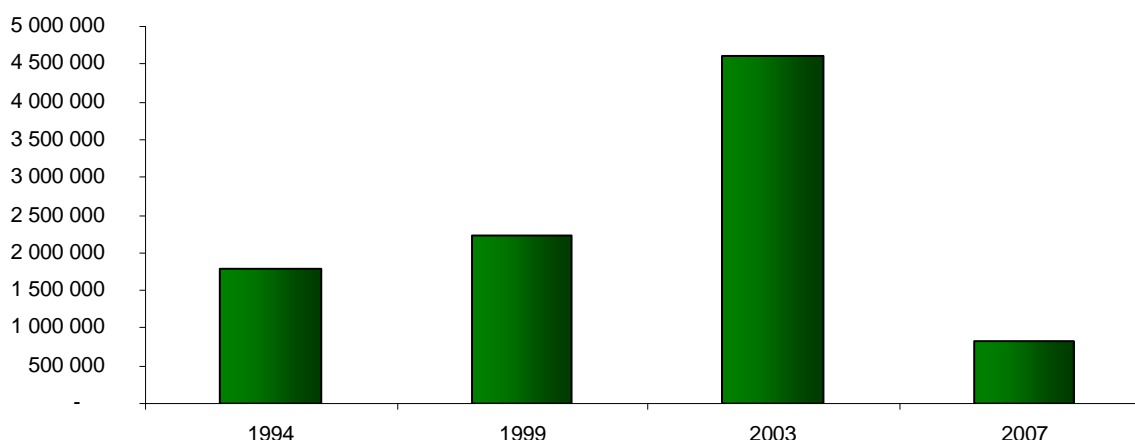
<b>Montant du projet</b>	
<b>Montant financé par l'AFD</b>	Subvention de 800.000 € (PRCC)
<b>Date</b>	Octroyée en octobre 2003
<b>Objet</b>	Optimisation de la valorisation du caoutchouc du Cambodge à l'exportation
<b>Contenu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Soutien à l'émergence d'une association du caoutchouc cambodgien qui adhèrera à l'<i>International Rubber Association</i></li> <li>➤ Instauration de la certification par le laboratoire de référence de l'IRCC du caoutchouc exporté ;</li> <li>➤ Organisation de la filière hévéicole vers l'international en mettant en conformité les pratiques de commercialisation du caoutchouc cambodgien avec les exigences du marché international.</li> </ul>

▪ **CKH 6006 – Projet de transition d'appui à l'hévéaculture familiale et à la diversification agricole**

<b>Montant</b>	Subvention de 840.000 €
<b>Date</b>	Octroyée en mai 2007
<b>Contenu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Maintien des activités en cours : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entretien des plantations immatures ;</li> <li>- Entretien des jardins à bois et des pépinières</li> <li>- Appui au développement des associations professionnelles</li> <li>- Activités de recherche et de mise au point des techniques SCV</li> </ul> </li> <li>➤ Structuration du secteur : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Engagement de l'élaboration d'une politique sectorielle</li> <li>- Clarification et régularisation des problèmes fonciers en suspens</li> <li>- Délimitation des zones de développement de l'hévéaculture</li> <li>- Appui à la Banque de développement rural (BDR) pour la mise en place d'une organisation efficiente et d'un produit de financement adapté</li> </ul> </li> <li>➤ Finalisation de l'étude de faisabilité</li> </ul>

▪ **Montant total des subventions accordées à la filière hévéa : 8,55 M€, dont 7,01 M€ spécifiquement pour le développement de l'hévéaculture villageoise.**

**Graphique 3. Evolutions des montants des concours octroyés par l'AFD à la filière hévéa au Cambodge (Euros 2007 constants)**



Source : AFD.

## **2.2 Analyse du contexte au démarrage du projet**

L'instruction du premier projet pilote d'appui au développement de l'hévéaculture familiale a eu lieu en 1998. Le contexte de l'hévéaculture à cette époque était marqué par les éléments suivants :

- Des surfaces en hévéa peu importantes et un paysage dominé par des plantations industrielles avec des performances faibles : à l'époque, il ne subsistait que 35 000 ha répartis entre sept plantations industrielles. Faute de renouvellement et d'entretien, les rendements de ces superficies étaient moitié moindres que ce qu'ils auraient dû être. Il existait également environ 4 000 ha de plantations villageoises réalisées de manière anarchique au cours des années précédentes ;
- Un outil industriel obsolète et fonctionnant à capacité réduite ;
- Un potentiel agronomique important : les rendements obtenus sur ces plantations atteignaient toutefois une tonne de caoutchouc sec par hectare environ, ce qui était exceptionnel compte tenu du fait que ces plantations n'avaient été ni entretenues ni renouvelées au cours des trente années précédentes ;
- Des perspectives de prix intéressantes : les divers organismes spécialisés dans le caoutchouc et les experts de la Banque mondiale estimaient tous, à l'époque, que le déficit de production allait augmenter régulièrement au cours des 20 années suivantes, laissant augurer une hausse constante des cours du caoutchouc naturel ;
- Une volonté affirmée du gouvernement en faveur du développement de l'hévéaculture : le Cambodge s'était fixé comme objectif de relancer son secteur caoutchouc, afin de se procurer les devises nécessaires au développement du pays. De plus, le Premier ministre avait, à l'époque, indiqué que la priorité du gouvernement allait au développement de l'hévéaculture familiale.

Un certain nombre de facteurs n'étaient pour autant pas favorables au développement des plantations familiales :

- le souvenir de la nationalisation par le régime socialiste des plantations familiales, qui s'étaient développées autour des plantations d'Etat, était encore frais dans la mémoire des paysans, et la plupart d'entre eux ne souhaitaient pas renouveler l'expérience par peur de se voir confisquer une seconde fois leurs plantations ;
- compte tenu des troubles encore récents qui avaient agité le pays, les agriculteurs étaient peu confiants dans l'administration, et il apparaissait inconcevable pour bon nombre d'entre eux de demander un titre foncier pour des terres qu'ils exploitaient : d'une part ils ne souhaitaient pas être recensés et localisés, et d'autre part ils n'avaient pas confiance en la validité du titre en cas de changement de gouvernement ;
- la commercialisation était très désorganisée : on l'a vu, pour les quelques plantations familiales en exploitation, les planteurs avaient l'obligation de livrer leur production de latex aux plantations d'Etat, lesquelles profitaient de ce monopole d'achat pour maintenir le prix au producteur bas. En l'absence d'unité de traitement de coagulum et de fonds de tasse, la vente de ces produits se faisait par des circuits de contrebande pour une exportation au Vietnam, selon un rapport de force en défaveur des producteurs
- il n'existait pas de système de crédit agricole, et encore moins de crédit à long terme adapté aux spécificités de la culture de l'hévéa ;

- il n'existait pas non plus de système de conseil à l'hévéaculture, et l'approvisionnement en matériel végétal ne pouvait se faire qu'auprès des plantations industrielles en cas de surplus après leurs campagnes de plantation. ;
- ce climat était encore aggravé par les conditions d'insécurité qui régnaient encore dans de nombreuses zones.

Ainsi, en dépit d'un contexte global favorable au développement de l'hévéaculture familiale, ces différents éléments constituaient un blocage à la reprise de la dynamique de développement des plantations familiales.

## **2.3 Objectifs AFD et objectifs du projet, autres bailleurs de fonds**

### 2.3.1 Objectifs du projet

Dans un contexte où le paysage était dominé par des plantations industrielles d'Etat, aux performances faibles, et où plusieurs facteurs bloquaient le développement des plantations familiales, l'objectif du premier projet pilote était avant tout de démontrer que la réalisation de plantations familiales de qualité était possible et rentable pour les agriculteurs.

Le projet avait donc pour ambition de tester, sur 1500 ha, les solutions les plus appropriées, aux plans technique, institutionnel, et financier, permettant le développement de plantations familiales d'hévéa. A l'issue de la phase pilote, il était prévu de lancer un programme portant sur 20 000 ha environ.

### 2.3.2 Objectifs du gouvernement cambodgien

Pour le gouvernement cambodgien, la relance du secteur de l'hévéa était un moyen de se procurer les devises nécessaires au développement du pays.

Or, la restructuration juridique et financière de la filière, souhaitée par les bailleurs de fonds et nécessaire au développement des plantations industrielle, s'avérait lente et difficile à mettre en œuvre.

Par ailleurs, la production de caoutchouc naturel en Asie était à l'époque déjà assurée à 80 % par des exploitations familiales, et les différentes expériences en Asie du sud-Est montraient que les plantations familiales constituaient le moyen le plus efficace de développer la production de caoutchouc, compte tenu de leur capacité d'absorption des fluctuations du marché mondiale supérieure à celle des entreprises industrielles à frais de structure élevés.

Le projet était donc un moyen d'appuyer le développement du secteur à moindre coût, indépendamment du processus de réforme, et en s'inscrivant dans un programme de lutte contre la pauvreté.

### 2.3.3 Objectifs de l'AFD

La première convention de financement de l'AFD pour le projet dit de « phase intérimaire du programme de restructuration de la filière hévéa » avait été interrompue en décembre 1996 à cause des blocages rencontrés sur la restructuration de la filière, laissant un reliquat non utilisé de 4,8 M FRF.

Courant 1997, le gouvernement cambodgien avait revu sa politique et réactivé le programme de relance de la filière hévéicole en engageant des négociations avec des repreneurs

potentiels des plantations industrielles, et en lançant un processus de réorganisation de la filière, suivant les souhaits exprimés par les bailleurs de fonds, avec en particulier la modification des statuts des plantations industrielles, de façon à permettre leur privatisation à terme dans les meilleures conditions.

Devant ces avancées, le MAE, l'AFD et la BASD avaient donné leur accord pour reprendre leur soutien au programme hévéa :

- le MAE avait lancé dès 1998 un projet d'appui à l'IRCC, dont l'objectif était de relancer le programme de production de plants de qualité après vérification des clones, de reprendre les introductions et les essais variétaux, et de rendre opérationnel le laboratoire central de contrôle de la qualité du caoutchouc ;
- la BASD avait financé une assistance technique pour l'étude détaillée de la réorganisation de la DGPH, dont les rôles et effectifs demandaient à être revus en profondeur dans l'optique d'une privatisation des plantations industrielles.
- Dans ce contexte, participer au financement des plantations familiales à la demande du Premier ministre du Cambodge, permettait à l'AFD de reprendre son soutien à la filière, d'utiliser le reliquat de la convention suspendue, sans s'impliquer directement dans le processus de réforme de la filière.

L'option retenue, qui consistait à commencer par conduire une phase pilote, avant de passer à un projet de plus grande ampleur, permettait de préparer un cofinancement avec la Banque mondiale, qui avait à l'époque confirmé son intérêt de principe, et de maximiser l'effet de levier des financements de l'AFD en faveur du secteur.

## **2.4 Contenu du projet**

Comme nous l'avons vu, l'objectif du projet était de tester les solutions les plus appropriées, aux plans technique, institutionnel et financier, permettant le développement de plantations familiales d'hévéa.

Le projet comprenait donc tous les moyens identifiés à l'époque comme pouvant permettre le développement de ces plantations, à savoir :

- la fourniture d'un **crédit long terme** adapté aux spécificités de l'hévéaculture ;
- l'appui à l'obtention de **titres fonciers** pour les planteurs, garantie indispensable à l'obtention d'un crédit long terme ;
- la mise à disposition de **services de vulgarisation efficaces**, afin de diffuser des techniques modernes permettant d'obtenir des rendements élevés et de rembourser les prêts contractés ;
- un **approvisionnement en intrants et en matériel végétal de qualité** afin de garantir la qualité des plantations et des rendements élevés ;
- des crédits court terme pour **l'amélioration de la productivité des autres cultures** pendant la phase immature des plantations d'hévéa ;
- l'amélioration des **pistes de desserte** des zones de plantation familiale : les compagnies industrielles étant équipées pour traiter du caoutchouc sous forme liquide seulement, il était important pour les planteurs de pouvoir assurer une collecte et un transport quasi quotidien de la récolte ;
- l'appui à la création d'une **association professionnelle des planteurs d'hévéa** : s'inspirant de l'expérience de nombreux pays ayant montré qu'un projet de développement de l'agriculture familiale ne pouvait donner de résultats sans une implication profonde des paysans, le projet prévoyait une aide à la structuration de l'organisation des planteurs. Le rôle et les fonctions, que pourrait assurer cette association professionnelle, n'avaient pas été précisés à l'époque.

L'étude de faisabilité avait prévu un volet Recherche/Accompagnement qui devait être confié à l'IRCC. Cependant, lors de l'évaluation, il s'est avéré que le projet APIP (Agricultural Productivity Improvement Project) financé par la Banque mondiale comprenait une composante « hévéaculture » répondant aux besoins du projet pilote.

Deux zones avaient été retenues pour la première phase, aux environs de la plantation industrielle de Chup. Des études socio-économiques avaient permis de vérifier qu'il existait dans la zone du projet des terres disponibles et des familles intéressées par la plantation d'hévéas, disposant d'une force de travail suffisante.

Le projet avait prévu de s'adresser à de petits agriculteurs cultivant moins de 5 ha (environ 300 agriculteurs avec 3 ha en moyenne), mais il était aussi prévu que le système soit testé pour des plantations individuelles de plus grande dimension (60 agriculteurs avec 8 ha en moyenne et 10 exploitants d'environ 50 ha).

La 2<sup>ème</sup> phase (CKH1068) était initialement destinée à assurer une continuité du financement en attendant le concours de la Banque mondiale qui devait permettre le financement d'un programme d'envergure nationale. Elle visait à développer 1500 ha de nouvelles plantations et à contribuer à l'entretien des plantations mises en place au cours de la 1<sup>ère</sup> phase.

La quasi totalité du contenu de la 1<sup>ère</sup> phase a donc été reprise, et un volet d'appui à la diversification des cultures intercalaires et à la mise au point de techniques agro-écologiques de semis sous couverture végétale dans les interlignes des hévéas immatures a été rajouté.

## **2.5 Schéma institutionnel théorique : structure projet et contractualisation**

En l'absence de structures et d'acteurs pérennes capables d'assurer la mise en œuvre des différentes composantes identifiées et la fourniture des intrants nécessaires à la réalisation des plantations, c'est le projet lui-même qui a dû assurer un certain nombre de fonctions ou la mise en place de certains de ces acteurs. Ainsi, le montage retenu pour la première phase pilote et reconduit dans les grandes lignes pour le projet intérimaire a été le suivant :

- la **maîtrise d'ouvrage** a été confiée au ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Forêts, qui l'a ensuite déléguée à la DGPH ;
- un **comité de pilotage** assure le suivi de l'exécution du projet. Il est présidé par le MAFP et composé de représentants du MAFP, de la Direction générale des plantations d'hévéa (DGPH), du ministère du Commerce, du département de la Conservation du ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'IRCC, des plantations industrielles, de la BDR, du MEF, du gouverneur de la province de Kampong Cham, et du ministère du Développement rural ;
- la **maîtrise d'œuvre** a été confiée à une cellule projet logée à la DGPH, dont le directeur est aussi le directeur de la DGPH, et appuyée par un assistant technique du cabinet Terres Rouges Consultant (du groupe Bolloré), recruté après appel d'offres. L'assistant technique, recruté par appel d'offres sur le projet de phase intérimaire du programme de restructuration de la filière hévéa (CKH1010), avait une bonne connaissance du contexte de la filière au Cambodge. Son travail ayant donné satisfaction au cours de la 1<sup>ère</sup> phase, son contrat a été reconduit en gré à gré pour la mise en œuvre de la 2<sup>nde</sup> phase. Outre la coordination des différents volets, cette cellule est chargée de la réalisation de la composante vulgarisation, de la mise en œuvre de la composante pistes et de la gestion administrative et financière du projet. Cette cellule comprend une soixantaine d'agents, dont une partie est détachée de la DGPH et l'autre partie contractuelle. Une dizaine d'agents est basée au siège à Phnom

Penh (au sein de la DGPH), le reste est réparti sur le terrain, sur 4 secteurs, dans la province de Kampong Cham.

- Le **service plantations et production** est le plus important en terme d'effectifs. Dirigé par un cadre, il comprend pour chacun des secteurs : 1 chef de secteur, 1 comptable et de 3 à 7 moniteurs. Il est chargé de l'ensemble de l'encadrement des pépinières et des planteurs familiaux.
  - Le **service appui aux associations de planteurs** n'a été mis en place que sur la période de janvier 2005 à avril 2007. Il comprend un coordinateur et un animateur par secteur/association. L'appui technique a été confié au GRET, avec l'appui du CEDAC, une ONG locale, qui ont mis chacun à disposition un assistant technique à temps partiel (environ 20 %).
  - Le **service diversification SCV**, mis en place à partir de novembre 2003 sous la conduite du CIRAD, comprend un responsable (AT du CIRAD), 4 chefs de site et 7 moniteurs.
- **Crédit long-terme** : en l'absence de structure bancaire implantée en zone rurale, le dispositif suivant a été monté :
- Par une convention de mise à disposition des fonds entre le MEF et la Banque de développement rural (BDR), la ligne de crédit est rétrocédée à la BDR sous forme de prêt à taux 0. Cette banque, qui ne dispose pas d'agences de terrain, a longtemps été limitée à des activités de banque grossiste par la BASD qui était son principal bailleur de fonds.
  - La mise en œuvre de cette ligne de crédit est déléguée à une cellule de crédit animée par le GRET *via* un contrat de prestation de service entre la BDR et le GRET. Cette cellule basée à Krek, composée de 5 cambodgiens et d'une assistance technique expatriée, gère la mise en place des crédits et leur suivi : évaluation financière des planteurs candidats, mise en place des contrats de crédit, édition et distribution de relevés de comptes annuels, collecte des remboursements anticipés pour le compte de la BDR.
  - La BDR effectue pour sa part la comptabilisation des opérations et les tâches de contrôle.
  - Lors de la préparation de la 2<sup>ème</sup> phase, la BDR ayant fait l'objet d'un diagnostic réservé du Département des risques de l'AFD en novembre 2002, soulignant sa faiblesse en termes organisationnels, le contrat avec le GRET a été prolongé.
  - Le remboursement de la ligne de crédit devait s'effectuer par son transfert à une institution « spécialisée dans le financement à long terme de l'hévéaculture au Cambodge ». La convention MEF-BDR prévoyait aussi la possibilité de transformer la créance en dotation en capital de la BDR, dans le cas où une telle institution n'était pas trouvée.
- **Crédit court terme** : il était prévu que le crédit court terme soit accordé par EMT (Enatien Mouletan Tchenebat – crédit mutuel rural), une institution financière spécialisée intervenant dans certaines régions du Cambodge à ses risques propres. EMT devait être refinancée par la BDR et ouvrir une antenne dans la zone du projet. En pratique, nous verrons que cette ligne de crédit court terme n'a jamais été mise en œuvre.
- **Délivrance des titres fonciers** : en l'absence de texte de référence, une convention entre le projet et la Direction générale du cadastre a été signée afin de définir les conditions d'intervention des services du cadastre pour la fourniture des croquis de parcelles traitées dans le cadre du projet, et la délivrance aux planteurs d'un titre de possession. Elle prévoyait les dispositions suivantes :
- Après la validation technique des parcelles à la demande des candidats volontaires, une demande préalable sur l'existence d'éventuels conflits fonciers est présentée aux services locaux du cadastre.

- Lorsque les conditions sont remplies par le candidat, le dossier définitif est transmis au service du cadastre.
  - Le prix d'établissement de chaque titre est fixé à 10 \$, à la charge du planteur à crédit.
  - Le projet finance également l'achat des formulaires, les photocopies des croquis de parcelles (2 \$/ha) et le déplacement des agents du cadastre (4 litres de carburant par titre délivré).
- **Matériel végétal** : Le projet avait initialement prévu d'assurer l'approvisionnement en matériel végétal à partir des jardins à bois de l'IRCC. Cependant, un accord n'ayant pu être trouvé, le projet a dû avoir recours à des plants fournis gratuitement par la plantation industrielle de Chup la première année, et s'est ensuite orienté vers la mise en place de jardins à bois et de pépinières spécifiques au projet, en confiant la réalisation à des agriculteurs privés.
    - **Jardins à bois** : par un contrat de 3 ans<sup>4</sup>, le projet s'engage à apporter à crédit tous les intrants agricoles nécessaires (souches certifiées, engrais, produits de traitement,...) ainsi que l'appui technique, et l'agriculteur s'engage à suivre les recommandations techniques du projet et à lui vendre sa production. Le crédit doit être remboursé dans les 2 premières années du contrat en fournissant au projet la quantité de bois dont il a besoin. L'agriculteur peut vendre le surplus éventuel.
    - **Pépinières** : par un contrat de 14 mois, le projet s'engage à fournir à crédit certains intrants agricoles nécessaires (sacs, engrais, graines d'hévéa, produits de traitement...) et le pépiniériste s'engage à respecter les normes techniques du projet. Le bois de greffe et le greffage sont apportés gratuitement par le projet. Ces appuis en nature permettent au projet d'obtenir des plants greffés à moindre coût pour ses bénéficiaires : le sac greffé et débourré avec un étage foliaire est payé 0,24 \$ (contre 0,32 \$ sur le marché). Une première tranche de 20 % est payée à la commande, la 2<sup>ème</sup> tranche de 20 % est versée au moment du greffage et le 3<sup>ème</sup> paiement se fait à la livraison. La totalité de la production doit être vendue au projet.

### *Remarques*

- La cellule projet est logée au sein de la DGPH. Or, bien que cette dernière ait été rattachée au MAFP depuis 1994, elle en est restée géographiquement distante, et les liens entre les deux entités, pour des raisons historiques, sont toujours restés limités. Ainsi, si la localisation du projet à la DGPH reste pertinente et lui a permis de se saisir de la problématique du développement des plantations familiales, le MAFP, qui représente le niveau politique décisionnel, s'est toujours peu impliqué.
- La décision de création du comité de pilotage du projet indique que ce comité doit aider à résoudre les problèmes éventuels, mais ne mentionne pas explicitement les liens à faire entre l'exécution du projet et la politique sectorielle (préparation d'un éventuel programme d'envergure nationale, création d'un environnement favorable à la commercialisation du caoutchouc des petits planteurs, suivi du processus de certification du caoutchouc cambodgien, facilitation des procédures d'établissement des titres fonciers et nantissements nécessaires à la formalisation des contrats de crédits).

---

<sup>4</sup> Ce contrat d'une durée de 5 ans au début du projet, a été ramené à 3 ans.

## **2.6 Quels moyens mis en place pour vérifier l'atteinte des objectifs ?**

En matière de suivi et de contrôle du projet, il était prévu de faire procéder chaque année, par des intervenants externes indépendants, à un audit des comptes de la cellule projet, de l'opérateur de crédit et du compte projet auprès de la BDR.

En outre, le projet prévoyait la réalisation d'un audit technico-économique externe en 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> années du projet. Cette mission devait être dotée d'un budget de communication conséquent en vue d'un séminaire national de restitution, de l'édition de plaquettes des principaux résultats, et d'une conférence de presse.

Il était prévu que la cellule projet remette des rapports trimestriels d'activité faisant la synthèse de toutes les composantes du projet y compris du volet crédit. Ces rapports trimestriels devaient aussi renseigner les indicateurs prévus dans le cadre logique du projet, et les indicateurs agrégeables requis par l'AFD<sup>5</sup>.

Enfin, en janvier 2006, l'idée de la mise en place d'un observatoire de la filière qui permettrait de suivre le comportement et la logique d'intervention des différents acteurs de la filière a été avancée. La réalisation d'une typologie des planteurs du projet et hors projet, qui était la première étape identifiée pour la mise en place de cet observatoire, n'a cependant jamais été réalisée.

Il ressort donc que le dispositif prévu de suivi des activités et des résultats **n'a pas été correctement mis en œuvre** (les audits n'ont pas été réalisés sur une base annuelle, l'audit technico-économique externe n'a pas eu lieu, la cellule projet n'a plus remis de rapports d'activités trimestriels depuis 2004...).

Cependant, la base de données mise en place par la cellule projet, les liens étroits entre l'assistance technique et l'agence de Phnom Penh, les supervisions détaillées réalisées par l'AFD, ainsi que les nombreuses études et analyses portant sur la filière hévéicole réalisées pendant la période du projet, ont permis de suivre de manière rapprochée les activités et résultats du projet, et d'avoir un grand nombre de données sur l'évolution de la filière hévéa au Cambodge.

## **2.7 Résultats**

### **2.7.1 Des surfaces plantées conformes aux objectifs du projet**

Les objectifs en termes de surface ont été limités à 3500 ha en tout, réalisables avec les financements de l'AFD. Les 20 000 ha envisagés dès la conception de la phase pilote n'ont pas été retenus comme une hypothèse réaliste à l'issue de celle-ci.

---

<sup>5</sup> Indicateur 1 : Population bénéficiant directement d'un projet agricole ou d'irrigation ; Indicateur 2 : Population bénéficiant d'un projet d'appui à une filière ; Indicateur 3 : Surface agricole créée ou dont l'exploitation est appuyé par le projet ; Indicateur 4 : Croissance du revenu des exploitants bénéficiant du projet.

**Tableau 3 : Récapitulatif des surfaces plantées avec l'aide du PHF**

<i>Année</i>	<b>Surfaces prévues</b>	<i>avec crédit (ha)</i>	<i>sans crédit (ha)</i>	<i>total hectares</i>	<b>Nb de planteurs</b>
1999	200	22.97	0	22.97	15
2000	500	71.91	0	71.91	40
2001	800	353.35	0	353.35	144
2002	500	438.22	0	438.22	149
2003	500	423.15	0	423.15	135
2004	500	572.19	0	572.19	165
2005	500	528.89	0	528.89	137
2006	0	302.13	254.6	556.73	146
2007	0	0	853.36	853.36	81
<b>Total</b>	<b>3 500</b>	<b>2712.81</b>	<b>1107.96</b>	<b>3820.77</b>	<b>1012</b>

Note : certains planteurs ont toutefois bénéficié plusieurs années de suite de plantations, ce que nous verrons dans la partie consacrée au ciblage de ce projet.

Source : PHF, 2008.

En effet, le projet a connu un démarrage difficile du fait de la méfiance des paysans envers la position des autorités, concernant l'hévéaculture villageoise. Ce n'est qu'en 2004 que le projet a atteint sa vitesse de croisière, sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs :

- les premières plantations réalisées par le projet sont entrées en production, très précocement, démontrant ainsi l'efficacité de l'appui technique prodigué ;
- l'installation de transformateurs privés a cassé le monopole d'achat des compagnies d'Etat ;
- le prix du caoutchouc est devenu rémunérateur.

A partir de 2004, les demandes d'appui ont dépassé l'offre du projet et les bénéficiaires ont été plus strictement sélectionnés. Les financements destinés à faire face à cette demande sont, à partir de cette date, trop limités, d'autant que la Banque mondiale et la BsAD n'ont finalement pas contribué au financement du projet.

L'âge moyen des plantations réalisées par le projet est, en janvier 2008, de 3 ans et 3 mois.

### 2.7.2 Un système d'approvisionnement en matériel végétal spécifique au projet

Les autorités n'étaient pas favorables au départ au développement de pépinières privées en concurrence avec les pépinières des compagnies d'Etat. Le projet a permis d'appuyer le développement de cette nouvelle profession.

**Tableau 4 : Récapitulatif des surfaces de pépinières et de jardins a bois implantés avec l'aide du PHF**

<i>Année</i>	<i>jardin à bois (ha)</i>	<i>Pépinière (ha)</i>	<i>Surface plantable</i>	<i>Surface plantée</i>
1999	0	1,11	111	22.97
2000	0	3,05	305	71.91
2001	1,8	5,07	507	353.35
2002	0	5,69	569	438.22
2003	0	8,38	838	423.15
2004	1	8,00	800	572.19
2005	1.1	7,51	751	528.89
2006	3	10,60	1060	556.73
2007	0,4	3,04	304	853.36
<b>Total</b>	<b>7.3</b>	<b>55.49</b>		<b>3 821</b>

*Source : PHF, 2008.*

Le projet a permis, en premier lieu, de contrôler génétiquement les clones installés avec l'IRCC et le CIRAD au moment de la phase pilote. Ce contrôle garantit la qualité du matériel végétal multiplié dans les jardins à bois privés, liés au projet. Ceux-ci fournissent principalement les clones GT1 (en grande majorité), PB260, RRIM600, RRIM712, IRCA230 et dernièrement RRIC100.<sup>6</sup>

Grâce à l'appui technique reçu et à la qualité des bois de greffe, les taux de réussite au greffage dans les pépinières soutenues par le projet sont de 81 à 93 %.

Cependant, en l'absence de commande du projet, le pépiniériste n'a plus accès au bois de greffe issu des jardins à bois, certifié par le projet. Il n'y a donc aucune garantie que le matériel végétal diffusé par les pépiniéristes, appuyés à un moment donné par le projet soit de bonne qualité.

En effet, les surfaces de jardins à bois créées par le projet ont été insuffisantes à permettre la création d'une filière pérenne de fourniture de matériel végétal de qualité qui dépasse les besoins stricts du projet. De plus, jusqu'en 2007, le projet a été contraint de réaliser des pépinières supplémentaires en régie pour pouvoir assurer à ses planteurs l'accès à des plants à des prix inférieurs à ceux du marché (cf. section 2.5).

Le projet a donc maintenu un système non pérenne parallèle à un système privé qui s'est progressivement mis en place avec son appui, mais qui, une fois autonomisé, n'a pas conservé les mêmes garanties de qualité. En outre, d'autres pépinières privées se sont développées sans contrôle qualité pour faire face à la demande croissante des planteurs spontanés.

Ces tensions illustrent la difficulté d'un projet à accompagner le développement de la filière hévéculture familiale, en l'absence d'une réelle politique.

<sup>6</sup> Les proportions de ces clones sont : GT1, 71 % ; PB260, 16,1 % ; RRIM712, 5,4 % ; IRCA230, 4,2 % ; RRIM600, 3 % ; RRIC100, 0,3 %.

### 2.7.3 Des plantations de qualité

La densité standard est de 555 arbres par hectare en rang simple (6 x 3 m) et les techniques culturales sont les mêmes qu'en plantation industrielle (nutrition et entretien des parcelles). Les plants livrés jusqu'en 2004 étaient des plants greffés recépés en sachet. A partir de 2004, les plants livrés par le projet sont des plants greffés débourrés, ce qui permet un taux de réussite de 95 % des plantations, au prix d'un coût de transport plus élevé (néanmoins entièrement pris en charge par le projet).

Le risque pris par les agriculteurs dans les conditions locales de climat avec ce type de matériel végétal paraît donc, en moyenne, faible. Cependant, les années 2000-2001 ont connu des épisodes de sécheresse qui ont entraîné de graves pertes (jusqu'à 80 % des plants chez certains agriculteurs, dont le remplacement a été exceptionnellement pris en charge par le projet). Le projet a ensuite mis en place un système d'assurance :

- le projet fournit toujours 15 % de plants en plus que l'agriculteur garde en pépinière jusqu'à l'année suivante pour les remplacements : le coût est facturé à l'agriculteur ;
- les remplacements supplémentaires sont donnés gratuitement par le projet, qui les finance sur une marge prélevée sur chaque plant.

L'encadrement des planteurs par les agents du projet a été extrêmement rapproché, en particulier dans les premières années où il y avait encore peu de surfaces plantées. Un planteur pouvait ainsi solliciter l'appui d'un technicien à tout moment. L'appui technique est facturé par le projet à 8\$/ha/an à l'agriculteur.

La production des parcelles observées montre une ouverture des arbres à un âge très précoce : 5 ans et demi. De plus la montée en puissance de la production année après année est remarquable. Les rendements observés sur les plantations de la campagne 1999 sont de 800 kg/ha en 6<sup>ème</sup> année, 1 000 kg en 7<sup>ème</sup> année, 1 300 kg en 8<sup>ème</sup> année et au moins 1 500 kg à partir de la 9<sup>ème</sup> année.

**La qualité des plantations réalisées par le projet est exceptionnelle.** Les planteurs ont bénéficié d'un suivi extrêmement rapproché et peu coûteux. Un rendement en phase de croisière de plus de 2t/ha est probable.

### 2.7.4 Un intérêt limité pour les cultures intercalaires

Durant les trois premières années immatures des plantations, la majorité des planteurs exploite l'interligne par des cultures de manioc, de soja, de maïs ou haricots et, parfois, de ligneux tel que les anacardiés. Le projet a fortement déconseillé la culture de manioc, gouffre à nutriments très demandeur en eau et vecteur de la maladie radicaire induite par *Phomès sp.* Malgré les recommandations du projet, nombreux sont ceux qui ont succombé à l'appel d'un revenu intéressant pendant la phase immature, retardant ainsi la croissance de leurs hévéas de presque une année.

Des essais ont été mis en place sur la station de recherche de l'IRCC à Chup avec différentes variantes de cultures associées à l'hévéa. Les cultures retenues sont soit temporaires (cultures vivrières : soja, haricot, sésame, maïs..), soit permanentes (anacardier, jacquier, bananes..). Un dispositif de doubles lignes avec grand écartement (13 m x 3 m x 2,5 m - 500 plants/ha), pour prolonger ou pérenniser l'association des cultures, a également été implanté. Ce dispositif n'a pas eu l'assentiment des planteurs, la densité de plantation étant inférieure à la norme standard (500 contre 555 arbres/ha) et peu intéressante

économiquement, puisqu'avec les cours actuels du caoutchouc, l'hévéa est bien plus rentable qu'aucune autre production.

Le volet SCV (Semis sur Couvert Végétal) qui visait à travailler sur les interlignes des plantations réalisées avec un grand écartement, n'a pas réussi à intéresser un nombre suffisant d'hévéaculteurs. Ce volet a donc progressivement opéré avec des agriculteurs non planteurs d'hévéa. Alors que la suite du PHF (Projet hévéa familiale) est bloquée en attendant l'adoption de la stratégie nationale d'hévéaculture, le volet SCV sera poursuivi par un nouveau financement de l'AFD.

#### 2.7.5 Un crédit adapté mais un système de financement déficient

A l'origine, les agriculteurs encadrés étaient également ceux qui se déclaraient intéressés par le crédit. Au total, 75 % des agriculteurs ayant réalisé des plantations dans le cadre du projet ont pris un crédit. Les 25 % restant n'y ont pas eu accès, en raison des problèmes d'attribution du foncier en 2006-2007.

##### *Conditions du crédit*

Les conditions de crédit au départ étaient un montant maximum de 1000 \$/ha, à 7 % sur 20 ans avec 10 ans de différé. Ces conditions ont ensuite été revues à la baisse au vu des pratiques courantes des planteurs et, notamment, de la monétarisation des campagnes en riels. Le montant maximum du crédit est passé à 730 \$/ha (ou 890 \$/ha avec une dérogation), crédit attribué en riel à 9 % (différentiel de 2 % couvrant le risque de change) sur 20 ans avec 8 ans de différé.

Rares sont les producteurs qui avaient un crédit en dollar à avoir accepté de le convertir en riels, en raison de la différence de taux d'intérêt.

Le montant emprunté par hectare est inférieur au montant maximal possible (sur les premières campagnes achevées) : il est en moyenne de 556 \$ et essentiellement consacré à l'achat des intrants et des équipements livrés par le projet. Cela montre que les planteurs limitent fortement le recours à l'emprunt pour réaliser leurs plantations, notamment en ayant recours à la main-d'œuvre familiale pour la préparation du terrain (montant moyen emprunté de 51\$ pour la main d'œuvre, contre un coût estimé par le projet à 174 \$/ha) (cf. tableau 6).

**Tableau 5 : Montant moyen des crédits par poste de dépenses  
(campagnes 1999, 2000 et 2001)**

Types de dépenses	Campagnes: 1999, 2000, and 2001			
	Nb de crédit	Surface totale	Total des reçus	Moyenne en \$/ha
Défrichement	244	483,26	8 920,28	18,46
Labour			6 282,55	13,00
Trouaison			8 099,01	16,76
Plant greffés			107 504,68	222,46
Transport			15 886,46	32,87
Engrais			87 347,81	180,75
Dythane			501,40	1,04
Conseil technique			22 516,75	46,59
Herbicide			3 022,93	6,26
Nettoyage Intercalaire			1 359,19	2,81
Service cadastre			0,00	0,00
Titre de possession			2 200,00	4,55
Nantissement			7,45	0,02
Validamicin			13,97	0,03
Equipement des arbres			138,61	0,29
Preparation du terrain			0,00	0,00
Colliers			1 289,93	2,67
Gouge			455,36	0,94
Goutière			385,30	0,80
Pierre à aiguiser			113,68	0,24
Seau	13,06	0,03		
Tasses	2 517,27	5,21		
Stimulant	5,20	0,01		
<b>TOTAL</b>			<b>555,77 \$</b>	

Source : Equipe crédit, CEDAC, 2007.

Un certain nombre d'emprunteurs a déjà remboursé les crédits par anticipation, parfois même avant l'entrée en production de la parcelle d'hévéa.

#### *Sélection des bénéficiaires*

Les bénéficiaires étaient sélectionnés tout d'abord sur des critères techniques par le projet, puis sur des critères financiers par la cellule de crédit. Au total, 57 % des demandes ont été retenues, les autres demandeurs s'étant désistés (39 %) ou ayant été refusés suite à l'évaluation financière (4 %). Nous reviendrons plus loin sur les critères de sélection appliqués et leur influence sur le ciblage du projet.

#### *Circuit de décaissement du crédit*

**Le circuit de décaissement mis en place pour le paiement des services aux planteurs a été particulièrement complexe.**

L'équipe de crédit n'effectue aucun décaissement. Les planteurs reçoivent des intrants (engrais, etc) remis par les techniciens de la Cellule projet ou font réaliser des travaux sur leur plantation (défrichage, etc) dont le coût est matérialisé par des reçus (signés par les planteurs et par l'assistant technique du projet). Ces reçus se décomposent en « reçus plantations » s'il s'agit de dépenses effectuées dans les plantations ou « reçus CCT » s'il s'agit du coût du conseil technique (8 \$/ha/an facturés aux planteurs).

La Cellule projet envoie une copie de ces reçus à la BDR. La BDR inscrit dans ses comptes la dette du planteur, sur la base de ces reçus. La BDR effectue le paiement de la facture sur le compte de la Cellule projet (reçus plantation) ou sur le compte bloqué (reçus CCT).

Un contrat provisoire de crédit est signé entre le planteur et la Cellule projet au moment de la première livraison d'intrants (et de la signature du premier reçu), pour une durée de deux ans (prolongeable jusqu'à trois ans). Un contrat de crédit définitif est établi entre la BDR et le planteur lorsque celui-ci dispose de son titre foncier, qui est alors nanti pour garantir le crédit.

**Tableau 6 : Liste des crédits à l'hévéaculture octroyés par la BDR**

<b>Crédits</b>	<b>Nombre de clients</b>	<b>Nombre de crédits</b>	<b>Surface (ha)</b>	<b>Ligne de crédit octroyée (\$)</b>	<b>Ligne de crédit versée (\$)</b>
Crédit sans contrat (\$)	29	52	165,69	167 690	75 426
Credit avec contrat (\$)	330	477	1 081,22	1 076 429	612 017
Crédit sans contrat (KHR)	262	338	867,15	632 577	321 462
Credit avec contrat (KHR)	144	228	617,01	478 171	248 771
<b>TOTAL général</b>	<b>765</b>	<b>1095</b>	<b>2 731,07</b>	<b>2 354 866</b>	<b>1 257 677</b>
<i>Dont crédits remboursés par anticipation</i>	<i>106</i>	<i>141</i>	<i>393,70</i>	<i>361 460</i>	<i>132 108</i>

Source : données BDR, 2008.

Ce circuit, des plus compliqués, s'avérait nécessaire dans la mesure où le projet avait réalisé des crédits en nature, et où il n'était pas possible pour la banque de financer en direct les fournisseurs. En effet, la banque ne pouvait décaisser que sur la base d'une reconnaissance individuelle de dette, matérialisée par un bon co-signé par le planteur et par l'assistant technique du projet.

La procédure, une fois l'assistant technique parti, a été modifiée pour impliquer les organisations professionnelles. Celles-ci décaissent l'avance au fournisseur d'intrants à partir du compte bloqué CCT.

Le projet tirait ses ressources pour les paiements des services en nature d'une « caisse d'avance plantation » mise en place par l'AFD. Les réabondements de cette caisse d'avance étaient réalisés, comme nous l'avons vu, par la BDR.

L'AFD a également mis en place une caisse d'avance à la BDR pour réaliser ces crédits. Les réabondements à la banque se faisaient à l'origine sur la base des montants octroyés pour les 8 ans de période immature des plantations. Ce versement induisait une immobilisation de trésorerie à la banque et a donc été modifié pour que l'AFD paye sur la base des justificatifs des montants réellement décaissés par la banque. L'AFD a versé au total à la banque la somme de 1 161 008,26 \$ (cf. tableau 8). La banque a versé au total une somme de 1 257 677,49 \$ aux emprunteurs<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La différence a pu être financée par les premiers remboursements perçus par la BDR.

**Tableau 7 : Financements de l'AFD à la ligne de crédit BDR**

Source de financement des fonds de crédit	Montant €	Montant \$
CKH 1010 Fonds de crédit Court Terme converti Long Terme	121 700,05	117 318,85
CKH 1010 Fonds de crédit Long Terme	232 179,90	223 821,38
CKH 1044 Fonds de crédit Long Terme	262 170,10	286 438,29
CKH 1068 Fonds de crédit Long Terme	436 983,22	533 429,74
<b>TOTAL versé par l'AFD à la BDR</b>	<b>1 053 033,27</b>	<b>1 161 008,26</b>
<i>Versement reliquat caisse d'avance plantation (environ)</i>	<i>28 000,00</i>	<i>41 000,00</i>

Source : données AFD, 2008.

La ligne de crédit à court terme n'a pas été décaissée, le projet ne s'étant pas impliqué dans la fourniture de services pour les autres cultures ni dans la mise en place d'une convention avec l'institution de microfinance EMT. D'autre part, il semble que les taux n'aient pas été jugés intéressants par les agriculteurs. La ligne a été convertie en ligne de crédit long terme.

**L'interruption du projet pose aujourd'hui le problème du financement de l'entretien** des plantations pendant les dernières années improductives. En effet, les plantations du projet ont en moyenne 3,5 ans et il reste donc 2 à 2,5 ans à financer à crédit.

Le montant moyen décaissé par hectare au 31/12/2007 est de 460 \$. En considérant que le maximum emprunté sera de 560 \$/ha (montant moyen emprunté par les agriculteurs ayant terminé leurs plantations – cf. tableau 6), le besoin global de financement complémentaire serait de 110 000 \$.

En pratique, le reliquat de la caisse d'avance plantation (environ 192 000 €) devait servir à financer l'entretien des plantations. Toutefois, le projet a choisi, en 2007, de le consacrer à la mise en place de pépinières en régie, pour fournir des plants payés comptant par des agriculteurs non emprunteurs, au lieu de fournir de l'engrais pour les plantations déjà réalisées. Cette option peut être considérée techniquement valide puisqu'on s'assure ainsi de la distribution de matériel végétal de bonne qualité pour de nouveaux planteurs, même si cela s'avère être au détriment d'une partie de la fertilisation des plantations déjà réalisées. Toutefois, cette option a été prise par le projet sans concertation préalable avec les partenaires, permettant de faire face à l'apparition de ces premiers problèmes, d'autant plus cruciaux une fois le projet clôturé.

#### *Pérennité du dispositif de crédit*

L'instruction de la convention CKH 1068 a été bloquée pendant quelques mois par l'AFD en raison d'un audit négatif sur la BDR. En outre, les financements de la BAsD à la BDR précisait que la BDR devait rester une « banque grossiste » destinée à refinancer des institutions bancaires de proximité.

L'AFD a donc prévu le transfert du fonds de crédit à une institution « spécialisée dans le financement à long terme de l'hévéaculture au Cambodge ». La faisabilité de la phase 3 (CIRAD ; SOFRECO, 2006) avait notamment proposé des produits financiers plus adaptés aux paysans modestes et plus proches des offres de crédits des Institutions de microfinance. Dans le cas où aucune institution repreneuse n'était identifiée, il était entendu que la ligne de crédit hévéa deviendrait une dotation en capital de la BDR, ce qui s'opposait à sa fonction de banque « grossiste ».

Le transfert, organisé en 2007, n'a pas abouti : les institutions de microfinance auraient avancé l'argument que les conditions de prêts aux hévéaculteurs étaient toujours trop différentes de celles qu'elles pratiquent pour leurs clients. En outre, certaines structures ont émis des doutes sur la validité des listes d'emprunteurs et l'existence de prête-noms. Enfin, il semble que depuis 2004, la BDR avait elle-même soutenu pouvoir se charger de la gestion de cette ligne de crédit et qu'elle aurait, par conséquent, été réticente à s'en dessaisir.

Il a ainsi été décidé que la phase transitoire (2007-2008) devait être mise à profit pour appuyer la BDR dans la mise en place de l'organisation la plus appropriée pour gérer et étendre le portefeuille de crédit long terme, et définir le produit de financement adapté et pérennisable. La BDR a changé ses statuts pour devenir une banque de détail<sup>8</sup>.

**La situation actuelle est particulièrement problématique.** Le manque général d'expérience de la BDR dans les services financiers de proximité fait peser un risque important sur la gestion de la ligne de crédit hévéa. L'équipe de crédit du projet a été reprise par la BDR, et ses frais de fonctionnement sont pour le moment pris en charge sur la convention de la phase transitoire, à hauteur de 54 460 \$. Le dispositif de décaissement des crédits, jusque là appliqué, ne pourra cependant pas être prolongé après l'arrêt du projet, puisqu'il s'effectuait en nature, grâce à l'équipe technique. L'équipe de crédit ne semble pas en mesure de faire des avances en liquide aux producteurs, pour qu'ils financent eux même les intrants nécessaires à l'entretien. Elle assure pour le moment uniquement les émissions de relevés de compte et les premiers recouvrements.

#### 2.7.6 Un processus d'attribution des titres fonciers bloqué

Le nombre de clients du projet ayant tous leurs titres fonciers à jour s'élève à 394 début 2008, ce qui représente seulement 39 % des planteurs du projet. La plupart des titres fonciers non encore obtenus sont en cours de processus administratif, nécessitant 2 à 3 ans d'attente pour les obtenir. Tant qu'ils ne sont pas délivrés, la BDR ne signe pas de contrat de crédit définitif avec le planteur.

Au-delà de cette situation de retard, il y a eu une réelle situation de blocage sur 195 dossiers, concernant des parcelles en zone forestière : ceux-ci n'ont été débloqués que très progressivement.

Comme mentionné, l'octroi de nouveaux crédits a été suspendu depuis 2006 en attendant que la situation des agriculteurs en zone forestière soit définitivement clarifiée. L'instruction d'un programme national d'appui à l'hévéaculture familiale par l'AFD dépend également, tout particulièrement, d'une prise de décision sur l'octroi de foncier en « zone forestière déboisée » pour le développement des plantations familiales d'hévéas.

#### 2.7.7 Des organisations de producteurs encore jeunes

Le volet d'appui aux Organisations de producteurs (OP) a commencé tardivement en 2005. Le GRET associé à une ONG locale, le CEDAC, devait intervenir en appui aux animateurs de la cellule projet sur la méthodologie d'appui aux OP. Au vu de la charge de travail des animateurs, le GRET et le CEDAC sont de plus en plus intervenus en direct auprès des OP.

---

<sup>8</sup> Ce changement de statut s'oppose aux recommandations de la BAsD.

Le PHF donc a contribué à la constitution de 4 associations de planteurs, enregistrées par le ministère depuis 2007 (une par secteur du projet), incluant l'essentiel des 650 planteurs bénéficiaires du projet. Chaque association est actuellement pourvue d'un bureau de quatre membres (président, trésorier, deux adjoints), élus démocratiquement en mai 2006 par les groupements de base préalablement constitués avec l'appui du projet (au nombre total de 36). Ces représentants sont issus de l'élite des bénéficiaires du projet (grands planteurs).

Ces quatre associations ont pour vocation de se regrouper en une union au niveau régional, avec à long terme la création d'une fédération nationale des planteurs familiaux regroupant les unions.

Elles disposeront, lorsque l'union sera créée, d'un pécule constitué par les versements des contributions des paysans à l'appui technique du projet, mis sur un compte « CCT » bloqué à leur intention. Il est en effet prévu que les associations de planteurs puissent reprendre certaines de ces fonctions d'appui comme, par exemple, les commandes groupées d'intrants.

Ainsi, il est aujourd'hui envisagé que ces associations puissent rendre des services importants dans le cadre d'un programme national qui accompagne un nombre important d'hévéaculteurs (planteurs spontanés et planteurs plus particulièrement appuyés par l'Etat). Ces services pourraient être les suivants :

1. protection des plantations contre les incendies et les vols de coagulum ;
2. conseils techniques simples aux planteurs ;
3. conseils techniques spécialisés, en faisant appel à des prestataires extérieurs ;
4. commandes groupées pour l'approvisionnement en plants des membres, ou pépinières collectives ;
5. commandes groupées et fourniture en intrants des membres ;
6. commercialisation du caoutchouc humide : vente groupée et négociation du prix ; contrôle de la mesure du DRC lors de l'achat ; impulsion et conseil pour la création d'unités de transformation de feuilles fumées.

Il est cependant probable qu'un certain nombre de ces fonctions seront assumées par des privés (fourniture de plants<sup>9</sup>, d'intrants, commercialisation groupée), et que les associations de planteurs y trouveront difficilement leur valeur ajoutée. En revanche, les services de contrôle et de conseil apparaissent pertinents à développer par les associations et pourraient sans doute être facturés aux membres. Enfin, leur rôle de défense des intérêts des producteurs apparaît indispensable, dans un contexte en mutation rapide, et reste à consolider.

#### 2.7.8 Un comité de pilotage qui s'est peu réuni

Le comité de pilotage ne s'est pas réuni tous les ans. Il n'a pas permis d'instaurer un dialogue entre les différents ministères autour de ce projet pilote d'appui à l'hévéaculture familiale, dans la perspective de sa prise en compte dans les politiques agricoles cambodgiennes. Un certain nombre de problèmes dépendants d'autres structures administratives que la DGPH ont ainsi été anticipés par le projet, et difficilement traités.

---

<sup>9</sup> Ainsi, la présidente d'une des associations a elle-même monté un commerce de fourniture d'intrants.

### 2.7.9 Coût et partage des coûts

Le coût réel de la réalisation d'un hectare de plantation (année de plantation + années improductives) serait de 1 106,5 \$, main-d'œuvre (familiale et extérieure) comprise, d'après le projet.

**Tableau 8 : Coût de la mise en place d'un hectare de d'hévéa en milieu villageois (chiffres 2005)**

Année	Main D'oeuvre (\$/ha)	Intrants (\$/ha)	Total (\$/ha)
1	170,0	327,0	497,0
2	77,3	63,3	140,6
3	47,2	62,3	109,5
4	43,5	81,0	124,4
5	24,7	113,2	137,9
6	24,7	72,3	97,0
<b>Total</b>	<b>387,4</b>	<b>719,1</b>	<b>1106,5</b>

Source : données PHF, 2005 et calculs des auteurs.

Rappelons néanmoins que la plupart des agriculteurs empruntèrent environ 557 \$/ha. Avec un crédit en riel à 9 % par an et 8 ans de différé, le producteur rembourse 1 868 \$ s'il étale ses remboursements sur 12 ans (le crédit lui coûte donc 1 311 \$/ha), mais seulement 1 089 \$ s'il rembourse par anticipation, dès la 6<sup>ème</sup> année et en 3 ans (coût du crédit de 532 \$/ha).

Les coûts des services supportés par le projet s'élèvent à 1 363 \$/ha et se décomposent de la façon suivante (hors salaire des fonctionnaires pris en charge par l'Etat cambodgien, et hors locaux de la DGPH) :

**Tableau 9 : Coûts par hectare des services apportés par le projet**

	Coût \$/ha	%
<b>Vulgarisation</b>	395	29%
<b>Gestion du projet</b>	174	13%
<b>Subvention des plants</b>	44	3%
<b>Subvention du foncier</b>	3	0%
<b>AT Terres Rouges</b>	445	33%
<b>Appui aux OP (contrats GRET)</b>	74	5%
<b>Appui au crédit (Contrats GRET)</b>	228	17%
<b>TOTAL</b>	<b>1 363</b>	<b>100%</b>

Source : données PHF, 2008 et calculs des auteurs.

Les agriculteurs participent à hauteur de 8 \$/ha/an au financement de la vulgarisation, soit 48 \$/ha sur 6 ans.

Au final, le coût global par hectare hors frais financiers est de 2 479 \$/ha, dont 1 164 \$ pris en charge par le planteur. La répartition de la prise en charge des coûts de réalisation de la plantation entre le planteur et le projet (financé par le bailleur de fonds) s'établit de la façon suivante :

**Tableau 10 : Répartition des coûts de réalisation d'un hectare**

(\$/ha)	Coût total	Montant total pris en charge par le planteur	Montant total pris en charge par le bailleur
Main d'oeuvre	387	387	0
Intrants	719	719	0
Coûts des services du PHF	1 363	48	1 315
<b>TOTAL</b>	<b>2 479</b>	<b>1 164</b>	<b>1 315</b>

Source : synthèse des auteurs.

Au final, le planteur assume le paiement de 47 % du coût de la plantation, hors frais financiers.

### 3. Questions évaluatives

#### 3.1 Ciblage et impact sur les agriculteurs

##### 3.1.1 Des surfaces moyennes plus élevées que les objectifs

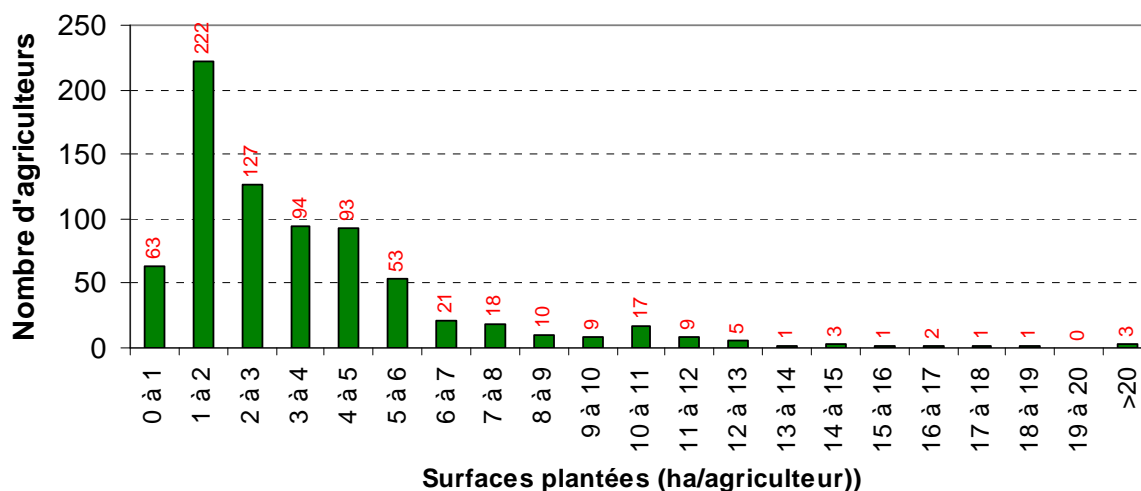
La 1<sup>ère</sup> phase du projet prévoyait de s'adresser à de petits agriculteurs cultivant moins de 5 ha (environ 300 agriculteurs avec 3 ha en moyenne), et que le système soit testé pour des plantations individuelles de plus grande dimension (60 agriculteurs avec 8 ha en moyenne et 10 exploitants d'environ 50 ha).

La 2<sup>ème</sup> phase (CKH1068) devait concerner 797 planteurs, dont 352 planteurs de la 1<sup>ère</sup> phase et 455 nouveaux planteurs, et la surface moyenne des plantations d'hévéa devait être de 3,3 ha, réalisables en 3 ans.

##### *Surfaces plantées avec crédit*

Dans les faits, entre 1999 et 2006, 753 agriculteurs indépendants ont bénéficié de l'appui du PHF et des crédits de la BDR pour une moyenne de 3,60 ha par agriculteur (avec un écart-type de 3,6). La plus petite plantation réalisée avec le projet est de 0,49 ha et la plus grande de 44,63 ha. La distribution des exploitations hévéicoles est représentée au graphique 6.

**Graphique 6 : Distribution des agriculteurs avec crédits BDR en fonction de la taille de parcelle plantée**



Source : données PHF, 2008.

Une majorité des planteurs encadrés (67 %) cultivent une surface hévéicole modeste, inférieure à 4 ha, gérable par la famille. Ces mêmes agriculteurs ont bénéficié de 37 % de la surface totale plantée avec crédit.

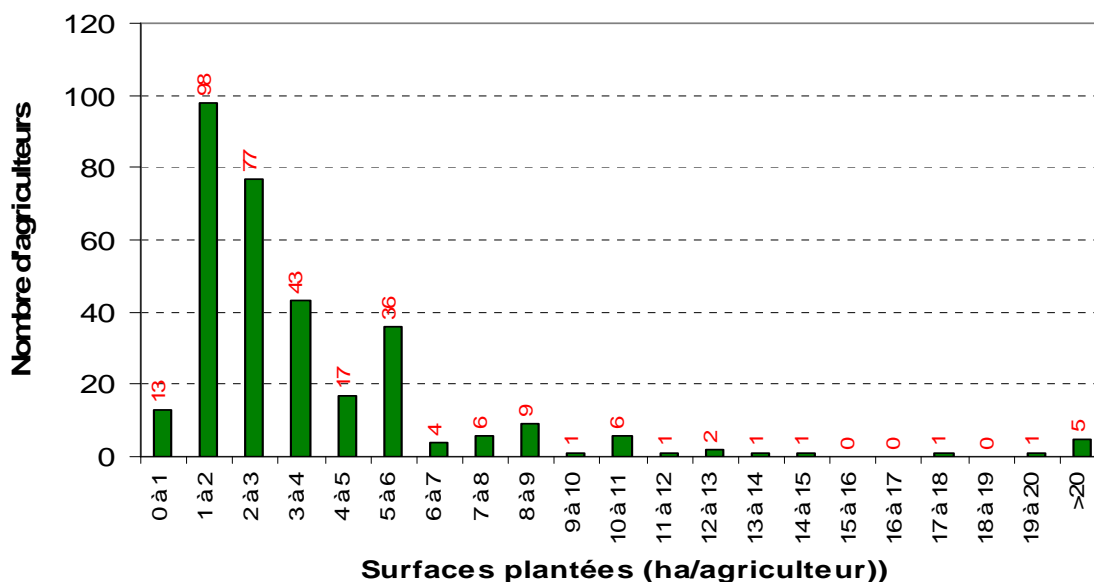
Au total, 217 agriculteurs (29 %) ont reçu un appui pour planter, plusieurs années de suite, et la surface moyenne des plantations de ces agriculteurs s'élève à 6,6 ha. Ces agriculteurs ont bénéficié de 63 % des surfaces plantées avec crédit.

#### *Surfaces plantées sans crédit*

En 2006 et 2007, compte tenu des problèmes fonciers non régularisés, le projet a arrêté de fournir du crédit, en raison du risque de ne pouvoir obtenir une garantie par le titre foncier *in fine*. En tout, 322 d'agriculteurs (certains ayant déjà planté avec l'aide du projet et d'autres pas) ont développé des plantations sans avoir recours au crédit de la BDR mais avec l'appui technique direct du PHF, au travers du réseau de vulgarisateurs toujours en place et du programme de production de plants certifiés. Certains auraient souhaité bénéficier des crédits BDR.

La distribution de ces agriculteurs par surface est globalement similaire à celle des agriculteurs ayant bénéficié du crédit, avec une moyenne de 3,44 ha plantés (avec un écart-type de 3,55).

**Graphique 7 : Distribution des 322 agriculteurs sans crédit en fonction de la taille des parcelles plantées ( 2006 – 2007)**



Source : données PHF, 2008.

On note cependant un recul de la proportion des agriculteurs ayant planté des surfaces inférieures à 1 ha : leur proportion passe de 8,5 %, pour les campagnes soutenues par les crédits BDR, à 4 %, pour les campagnes 2006 et 2007, sans crédit BDR.

Parmi ces 322 agriculteurs, 63 (soit 20 %) avaient déjà planté les années précédentes, dans le cadre du projet et avec un crédit BDR. La surface moyenne des plantations de ces 63 agriculteurs s'élève à 3,8 ha.

Ainsi, en termes de surfaces, les réalisations du projet sont en moyenne supérieures aux objectifs fixés au début de chaque phase. Ce décalage s'accroît pour les campagnes sans crédit, les agriculteurs cultivant les plus petites surfaces n'ayant pas eu les moyens de s'autofinancer.

Au regard de l'objectif de contribution à la lutte contre la pauvreté en milieu rural, on peut s'interroger sur la réussite du projet à toucher des agriculteurs pauvres, ou sur l'existence de facteurs d'exclusion de certaines catégories d'agriculteurs.

### 3.1.2 Des bénéficiaires plus aisés que la moyenne cambodgienne

En 2006, le GRET et le CEDAC ont réalisé une enquête auprès d'un échantillon de 244 planteurs du projet, soit 35 % des bénéficiaires, sélectionnés au hasard. Parmi cet échantillon, les planteurs disposant de moins de 5 ha de surface cultivée et d'un habitat modeste ont été isolés, constituant un sous-échantillon de 103 planteurs « pauvres » (Masurel, 2006).

Les principaux résultats suivants sont tirés du rapport de l'étude :

- La surface cultivée (hévéa compris) par les planteurs de l'échantillon s'étend de 1,2 ha à 59 ha, avec une moyenne de 8,11 ha. Près de 2/3 des planteurs disposent d'une superficie totale comprise entre 3 et 10 ha, ce qui constitue une superficie relativement importante sachant que 81,5 % des exploitants au Cambodge possèdent moins de 2 ha de terrain. Pour les planteurs du sous-échantillon, la moyenne est de 3,35 ha et 66 % ont entre 3 et 5 ha de terrain ;;
- Le patrimoine moyen est de 46 950 \$, et certains planteurs peuvent être considérés comme très riches : le patrimoine le plus élevé atteint 366 130 \$. Les terres représentent 93% du patrimoine, le solde est constitué d'animaux, de matériels de transport, de matériels agricoles. L'évaluation du patrimoine n'est cependant pas suffisante pour déterminer avec précision le niveau de richesse des planteurs appuyés par le projet, car l'augmentation brutale du prix des terres (de 5 000 à 8 000 \$/ha), inclus dans ce patrimoine, constitue un biais.
- Si l'on considère que le seuil de pauvreté est de 606 \$/famille/an, on constate que 71 % des planteurs sont au-dessus du seuil de pauvreté. Le revenu moyen est de près de 6 fois ce revenu (soit 3 500 \$/an).

Concernant les motivations et intérêts des emprunteurs et leur appréciation des produits proposés dans le PHF, l'enquête révèle les éléments suivants :

- 75 % des agriculteurs disent avoir emprunté par manque de fonds propres mais les conditions intéressantes (taux, durée, etc) sont aussi citées par 38 % des planteurs. On peut recouper ce chiffre avec celui de 45 % des planteurs qui auraient autofinancé leur plantation s'ils n'avaient pas eu de crédit (en utilisant les ressources de leurs autres activités agricoles, et éventuellement en plantant sur une surface inférieure). Le crédit proposé est donc important pour les planteurs mais pas essentiel pour tous : 42 % affirment qu'ils n'auraient pas planté sans le crédit. Pour les planteurs du sous-échantillon, les résultats sont globalement les mêmes.
- 26 % des planteurs ont déjà fait des remboursements anticipés, et 55 % de ceux qui n'en ont pas encore fait envisagent d'en faire. Pour les planteurs du sous-échantillon, les remboursements anticipés sont plus rares (seuls 3 % l'ont déjà faits), et 44 % comptent le faire.

On voit donc que même si l'objectif en termes de surface moyenne plantée en hévéa a été atteint, et même si la demande en crédit de la part des bénéficiaires était forte, le projet n'a pas été orienté en moyenne vers les agriculteurs pauvres. Cela s'explique en partie par les caractéristiques de l'hévéaculture (plantation risquée et période immature longue) ainsi que par la nouveauté du projet.

Par ailleurs, les données sur le sous-échantillon de planteurs possédant moins de 5 ha et un habitat modeste ne permettent pas de conclure que ces planteurs sont pauvres : leur niveau de revenu et de patrimoine ne les classent pas dans cette catégorie et leurs réponses ne sont pas significativement différentes de celles de l'échantillon total.

Il est intéressant de recouper ces éléments avec les résultats de l'analyse de système agraire réalisée en 2004 dans les districts de Chamcar Leu et Stueng Trang par Cécile Jacqmin. Cette étude met en évidence plusieurs types d'exploitation dans la zone :

- **Les exploitations avec des systèmes de production basés sur la riziculture :** installées sur des terres de rizières uniquement, avec une SAU (Surface Agricole Utile) / actif de l'ordre de 0,5 ha. Leur revenu agricole est inférieur au seuil de survie, et à moins qu'un revenu non agricole vienne le compléter, leur situation est généralement très fragile.

- **Les petites exploitations** : avec une SAU/actif comprise entre 1 et 0,5 ha, ces exploitations développent des systèmes de culture combinant riziculture lorsque c'est possible, cultures annuelles et cultures pérennes (banane ou anacarde). La plupart du temps, les cultures pérennes sont plantées sur les surfaces appartenant à l'exploitant, s'il en possède, tandis que les cultures annuelles sont réalisées sur des terres louées. Généralement, le revenu agricole de ces exploitations se trouve au-dessus du seuil de survie mais leur situation reste fragile.
- **Les exploitations de taille moyenne** : avec une SAU/actif comprise entre 2,5 et 5 ha, ces exploitations ont une surface de cultures annuelles inférieure à la surface plantée en cultures pérennes. Certaines d'entre elles possèdent des parcelles d'hévéa, et dans la quasi-totalité des cas, il existe une activité non agricole (commerce, transport de produits agricoles, location de matériel agricole, crédit aux petits agriculteurs) qui apporte un revenu représentant 20 à 50 % du revenu familial.
- **Les exploitations de grande taille** : avec une SAU/actif supérieure à 5 ha, ces exploitations se caractérisent surtout par la présence d'une activité non agricole apportant un revenu très supérieur au seuil de survie (professeurs, officiers, intermédiaires pour les produits agricoles, commerce, transport...). Ces exploitations possèdent des surfaces plantées en hévéa importantes (de 5 à 80 ha), parfois accompagnées de leurs propres pépinières privées.

La comparaison des différents systèmes de production permet de faire ressortir les éléments suivants :

- **Les différences de taille d'exploitations se traduisent par des différences encore plus importantes de revenus agricoles.** Alors que le coefficient est de l'ordre de 10 à 20 pour la SAU/actif entre les petites et les grandes exploitations, le coefficient est de 100 à 150 en ce qui concerne les revenus agricoles.
- **La SAU est le déterminant essentiel dans la différenciation des exploitations agricoles** : une SAU importante permet l'adoption d'une stratégie long terme, tandis qu'une petite SAU contraint l'agriculteur à adopter une stratégie de court terme :
  - Une stratégie à long terme se traduit par la mise en place de systèmes de cultures à base de pérennes, dans l'objectif de limiter l'emploi de main-d'œuvre salariée et de sécuriser le foncier.
  - Une stratégie à court terme vise à obtenir chaque année des revenus pour survivre. Elle se traduit par l'impossibilité de mettre en place des cultures pérennes, la dépendance aux cultures annuelles (sensibles aux aléas climatiques), la location occasionnelle de la force de travail familiale et l'élevage de quelques animaux. Ces situations se caractérisent par un fort niveau d'endettement de l'agriculteur.
- Il en résulte un processus de **différenciation socio-économique qui s'accélère** et qui se traduit par un phénomène d'agrandissement des grandes exploitations qui rachètent les terres aux petites exploitations surendettées.

Ainsi, ces éléments d'analyse viennent confirmer que le projet n'a pas touché les agriculteurs pauvres et qu'il pourrait avoir contribué à ce processus de différenciation socio-économique.

Ceci s'explique par des éléments de contextes relativement indépendants du projet (contexte au démarrage du projet, question de l'accès au foncier), mais aussi par certains critères de sélection propres au projet.

### 3.1.3 Des facteurs d'éviction des plus pauvres

#### *Un accès au foncier limité pour les plus pauvres*

La première condition à la réalisation d'une plantation d'hévéa est l'existence de foncier disponible. Or, la zone d'extension de l'hévéa est théoriquement limitée par la limite forestière de 2002. Si cette limite est aujourd'hui largement dépassée dans les faits, elle reste valable légalement et ne permet pas aux agriculteurs de revendiquer un titre foncier qui leur permettrait ensuite d'obtenir un crédit. Seuls ceux qui ont les moyens de le monnayer avec les autorités locales parviennent à obtenir une « autorisation d'occuper ».

Le système de concession sociale, conçu spécifiquement pour permettre un accès des plus pauvres à la terre, n'a pas encore été véritablement mis en œuvre.

En outre, la hausse des cours du caoutchouc s'est traduite directement par une hausse des prix du foncier et, en 2008, un hectare de terres rouges vaut jusqu'à 8 000 \$ contre 500 \$ en 2001...

Ainsi, aujourd'hui, seuls ceux qui ont les moyens d'acheter une terre, de monnayer un titre de possession, ou de convertir une partie de leur surface déjà exploitée, peuvent réaliser de nouvelles plantations d'hévéa. L'accès au foncier pour les agriculteurs moins bien pourvus, pour la réalisation des plantations d'hévéa, n'est pas encouragé par l'Etat.

#### *Un contexte au démarrage du projet qui n'a pas favorisé le processus de sélection*

Comme nous l'avons vu, le projet a connu un démarrage difficile. Entre 1999 et 2003, la cellule projet qui devait chercher des agriculteurs acceptant de planter de l'hévéa, ne pouvait pas se permettre de sélectionner les familles pauvres.

Durant les premières années, tant que la faisabilité technique et la rentabilité économique de l'investissement n'avaient pas été démontrées, des agriculteurs pour lesquels le risque n'était pas trop élevé ont commencé à planter dans le cadre du projet.

A partir de 2004, les demandes d'appui ont dépassé l'offre du projet et les bénéficiaires ont été davantage sélectionnés. Cependant, le projet a souhaité maintenir les liens étroits et le rapport de confiance établis avec les premiers planteurs. Ainsi, si théoriquement la priorité devait aller aux nouveaux candidats, elle a souvent été accordée à des agriculteurs ayant déjà planté dans le cadre du projet et qui souhaitaient réaliser de nouvelles plantations.

#### **Des critères d'évaluation financière très restrictifs**

Les critères d'évaluation financière pratiqués dans le cadre du PHF pour le choix des bénéficiaires du crédit sont les suivants :

- Critère 1. Endettement hévéa / valeur estimée du patrimoine,
- Critère 2. Montant de la dette actuelle / Total recettes (chiffre d'affaires agricole + chiffre d'affaires non agricole + revenus locatifs + autres revenus),
- Critère 3. Nombre d'unités de main-d'œuvre disponibles / surface totale de l'exploitation,
- Critère 4. Appréciation sur la moralité, la motivation réelle du planteur, stabilité et âge de l'emprunteur.

Ces 4 critères sont indépendants, ils sont chacun notés de 0 à 5. Les candidats sont acceptés s'ils obtiennent une note supérieure ou égale à 10/20. Le cas est rediscuté, avec éventuellement une réduction de la surface plantée, pour une note allant de 8,5 à 9,5.

Les critères suivants doivent également être remplis par le planteur :

- Existence d'une adresse permanente sur la zone du projet (même si différente du lieu de résidence).
- Age limite du signataire du contrat : maximum 50 ans.
- Limitation pour les surfaces de plantation de 15 ha par personne.

Ainsi, nous voyons que l'évaluation financière pour l'accès au crédit se fait à partir de la situation de l'agriculteur candidat avant le projet et, en particulier, qu'elle ne prend pas en compte le revenu hévéa attendu (alors que l'endettement hévéa est bien pris en compte et comparé à la valeur estimée du patrimoine avant le projet).

Nous relevons là une incohérence entre, d'une part, la démarche qui consiste à offrir un crédit adapté aux spécificités de l'hévéaculture, avec en particulier une période de grâce correspondant à la phase immature des arbres, et d'autre part, des critères de sélection conçus comme si l'agriculteur devait être apte à rembourser dès le moment où le crédit est octroyé.

### *Une production qui ne correspond pas en l'état à la stratégie des agriculteurs pauvres*

Les caractéristiques de la production d'hévéa (immobilisation du foncier sur une longue période pour une production de rente) sont contradictoires avec les stratégies des familles pauvres qui vont en général privilégier la minimisation du risque (la diversification des productions permettant de s'adapter aux changements de l'environnement) et les productions vivrières.

De plus, pendant la période immature, les revenus de la famille sont sensiblement diminués, notamment pendant les 3 à 4 années de la fin des cultures intercalaires à la mise en saignée. En outre, pendant cette période critique, les risques pris par la famille sont augmentés, en cas (peu fréquents) d'incendies de la plantation, ou de problèmes familiaux graves.

Cette difficulté ayant été identifiée au moment de l'instruction du projet, une composante de crédit court terme pour l'amélioration de la productivité des autres cultures pendant la phase immature des plantations d'hévéa avait été prévue. Il semble que les agriculteurs n'aient pas été intéressés par cette possibilité ; cette ligne de crédit n'ayant pas été utilisée, n'a pas été reconduite dans la 2<sup>ème</sup> phase. Si l'on peut comprendre qu'elle n'ait pas intéressé les premiers planteurs, la majorité d'entre eux étant suffisamment aisée pour prendre le risque de se lancer dans l'hévéa, l'on peut toutefois se demander si le maintien de cette ligne de crédit dans la 2<sup>ème</sup> phase n'aurait pas permis à des planteurs plus pauvres de se lancer dans la plantation.

### **3.2 Additionnalité**

Mesurer l'additionnalité réelle du projet pour les agriculteurs revient à se demander ce que les agriculteurs sans projet auraient fait.

Le rapport du GRET - CEDAC nous apporte les informations suivantes :

La principale motivation pour planter de l'hévéa est la rentabilité de ce type de culture. Les planteurs recherchent avec l'hévéa une culture pérenne générant des revenus réguliers et importants. Ainsi, 75 % des bénéficiaires du projet auraient planté de l'hévéa même sans le projet.

Toutefois, parmi ces planteurs, 61 % auraient réduit les dépenses en plantant des graines et non des plants greffés (soit 45 % des bénéficiaires du projet). Ils auraient aussi réduit la surface plantée (soit en moyenne une réduction de 0,8 ha par planteur) par rapport à ce qu'ils ont planté grâce au projet. Par déduction, les autres auraient tout de même planté des plants mais de moins bonne qualité (30 %), et 25 % des bénéficiaires du projet n'auraient pas du tout pu planter.

Les études micro-économiques de systèmes de production réalisées en 2004 et résumées par l'Agence de Phnom Penh nous permettent de raisonner à l'échelle de l'exploitation agricole. Ces études servent de base aux calculs suivants sur l'additionnalité du projet, sur la base des rapports de prix existant à l'époque (cf. tableau 9).

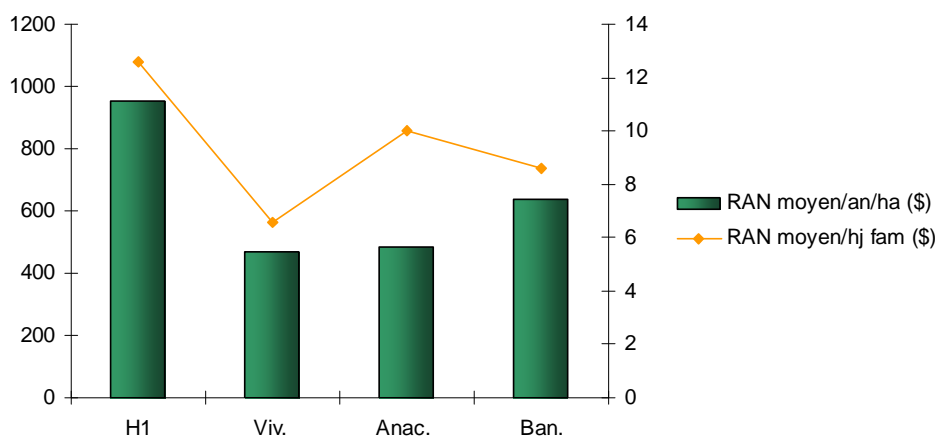
**Tableau 11 - Evolution des prix entre 2004 et 2007**

Riel/kg	2004	2007	Facteur multiplicatif 2004-2007
Riz	504	1000	1,98
Sésame	1800	3400	1,89
Haricot	1300		
Arachide	1200	4000	3,33
Soja	1200	2680	2,23
Cajou	2300	3250	1,41
Manioc	184	265	1,44
Banane (main)	250	700	2,80
Caoutchouc sec	1800	7200	4,00

*Source : Jacqmin, 2004 et enquête des auteurs.*

Dans le rapport de prix de 2004, les différentes cultures apportaient en moyenne les rémunérations suivantes.

**Graphique 8 : Revenu agricole net (RAN) moyen par hectare et par an apporté par les différents systèmes de culture à Kampong Cham - 2004**



(Viv. : cultures vivrières – Anac. : anacardiers – Ban. : bananiers)  
 Source : Jacqmin, 2004 et enquête des auteurs.

Une plantation d'hévéa (H1) rapporte en moyenne, une fois déduits les remboursements du crédit 954 \$/ha/an. Les années de croisière, le revenu par hectare est de 1 426 \$/ha et apporte une rémunération de la main-d'œuvre familiale de 19 \$/hj.

Une plantation de bananiers (Ban) apportait, avec les prix de 2004, des perspectives de rémunération également importantes. Le revenu s'élève à 640 \$/ha/an. Les années de pic de production (3 années sur 6), la rémunération est de 2 000 \$/ha et de 13,5 \$/hj.

Les bananiers ont également l'avantage de produire au bout d'un an. Cependant, toutes les terres ne leurs sont pas favorables et la plupart des producteurs n'auraient pas pu en planter à la place de l'hévéa. En conséquence, nous avons considéré que les agriculteurs auraient fait des cultures vivrières sur les surfaces en question (association maïs/soja/sésame - Viv), qui apportent en moyenne une rémunération de 470 \$/ha/an. L'anacardier (Anac) apporte une rémunération comparable, s'élevant à 485 \$/ha/an.

A noter également que les rapports de prix ont fortement évolué en faveur du caoutchouc naturel entre 2004 et 2007 : la production de bananes n'est plus aujourd'hui aussi rentable que la production de caoutchouc...jusqu'à un nouveau retournement des prix

Nous proposons donc d'étudier trois types de producteurs (d'après Jacqmin, 2004 ; Masurel, 2006)<sup>10</sup>.

#### *Type 1 : un grand producteur du projet*

Ce cas correspond aux 30 % de producteurs qui auraient planté sans le projet, avec des plants. Le producteur dispose d'une surface d'environ 8 ha.

<sup>10</sup> Dans tous les scénarios avec projet, les agriculteurs prennent un crédit à hauteur de 565 \$/ha et assurent le reste des travaux avec de la main-d'œuvre familiale ou en payant eux même la main-d'œuvre.

Dans la situation avec projet, le producteur réalise 4 ha d'hévéa. Il remboursera par anticipation son crédit en trois ans (à hauteur de 20 % de son revenu hévéa par an).

Sans le projet, il aurait planté et investi dans des plants (de moins bonne qualité sans le projet). Sa surface en hévéa aurait été plus petite (2,4 ha), et il aurait cultivé des vivriers sur la surface restante (1,6 ha). L'absence de conseils sur l'hévéaculture, la mauvaise qualité des plants n'auraient pas permis d'obtenir les meilleurs rendements (70 % du maximum), et l'entrée en production de la parcelle ne serait intervenue qu'en 8<sup>ème</sup> année.

L'additionnalité du projet dans ce cas correspond à l'octroi de crédit, à l'amélioration de la qualité de la plantation et à un accroissement de la surface plantée. Le surplus de revenu apporté par le projet à une exploitation de type 1 est de 20 000 \$ sur 40 ans (soit 5 000 \$/ha d'hévéa). Ce type de producteur représente environ 30 % des planteurs du projet.

*Type 2 : un producteur de taille modeste avec des capacités d'auto-financement ou une main d'œuvre abondante*

Ce cas correspond aux 45 % de producteurs qui auraient planté sans le projet, avec des seedlings. Ce producteur dispose d'une surface d'environ 3 ha.

Dans la situation avec projet, cet agriculteur réalise 2 ha d'hévéa. Ce producteur remboursera *in fine* normalement son crédit (sans anticiper).

Sans le projet, il aurait tout de même planté des seedlings et n'aurait utilisé que 50 % des engrais nécessaires. Sa surface en hévéa aurait été plus petite : 1 ha environ. L'absence de conseils sur l'hévéaculture, le faible potentiel productif des seedlings et le déficit en engrais ne lui aurait pas permis d'obtenir de bons rendements (25 % du maximum).

L'additionnalité est créée dans ce cas par l'octroi de crédit, une forte amélioration de la qualité de plantation et un doublement de la surface plantée. Ce type d'exploitation gagne environ 43 000 \$ de plus grâce au projet sur 40 ans (soit 22 000 \$/ha d'hévéa).

*Type 3 : un producteur de taille modeste sans capacité d'autofinancement*

Ce cas correspond aux 25 % de producteurs qui n'auraient pas planté d'hévéa sans le projet. Ce producteur dispose d'une surface d'environ 3 ha.

Dans la situation avec projet, cet agriculteur réalise 2 ha d'hévéa avec le projet. Ce producteur remboursera *in fine* normalement son crédit (sans anticiper).

Sans le projet, ce producteur ne plante pas d'hévéa et fait des cultures vivrières sur ces 2 hectares.

La différence de revenu pour ce type d'exploitation est liée à la réalisation de la plantation d'hévéa, puisque ce type de paysan n'aurait pas pu planter sans projet. La différence est estimée à plus de 37 000 \$ sur 40 ans (soit 18 700 \$/ha d'hévéa).

**Tableau 12 : Revenus annuels moyens apportés par différents systèmes de culture**

Caractéristiques	Hévéa projet*	Hévéa plants hors projet + vivriers	Hévéa seedlings + vivriers	Vivriers
%surf en hévéa	100%	60%	50%	0%
crédit	oui	non	non	non
RAN moyen/an/ha	954 \$	830 \$	408 \$	469 \$
RAN total/ha sur 40 ans	38 180 \$	33 210 \$	16 338 \$	19 404 \$
RAN moyen/hj fam	12,6 \$	7,8 \$	3,5 \$	6,6 \$

\* sans remboursement anticipé  
 Source : calculs des auteurs.

Ces estimations montrent que l'additionnalité la plus forte est sur l'appui à la qualité de la plantation, en comparaison avec des plantations réalisées en seedlings, qui ne produisent que 25 % de la production d'une plantation normale. Cela confirme qu'il est prioritaire pour l'Etat cambodgien d'accompagner le développement des plantations spontanées avec le développement d'une filière de fourniture de matériel végétal de bonne qualité.

### 3.3 Réduction des risques pour l'agriculteur grâce au projet

Lorsque le paysan développe seul ses plantations d'hévéa, il prend la totalité des risques. Le projet diminue-t-il l'ampleur des risques ?

- **Un dispositif qui assure un matériel végétal de qualité** : en l'absence de réel dispositif de certification du matériel végétal à l'échelle nationale, les risques d'approvisionnement en mauvais clones sont réels pour les agriculteurs. Ainsi, pour un même coût d'investissement, les rendements obtenus peuvent être très inférieurs aux prévisions (500 kg de caoutchouc sec/ha contre 1 500 à 2 000 kg/ha), et l'entrée en production peut être retardée, créant un manque à gagner important pour le producteur. La mise en place de jardins à bois et de pépinières dans le cadre du projet, sous le contrôle technique de la cellule projet, a permis d'assurer un approvisionnement en matériel végétal de qualité, et de rendre ce risque négligeable pour les planteurs du projet.
- **Une combinaison crédit/encadrement technique rapproché qui permet d'appliquer l'itinéraire technique recommandé** : l'offre du crédit étant dimensionnée à partir de l'itinéraire technique recommandé et l'équipe projet assurant un suivi rapproché de tous les agriculteurs, la plupart des planteurs du projet ont appliqué à la lettre les recommandations techniques du projet, limitant ainsi les risques de retard à l'entrée en production ou les risques de mauvais rendements.
- **Une flexibilité dans l'utilisation des fonds du projet qui a permis de limiter les effets des risques climatiques** : la zone du projet a connu deux sécheresses successives en 2001 et 2002, entraînant jusqu'à 80 % de pertes de plants en 2001. Dans un contexte où l'intérêt de l'hévéa n'était pas encore démontré, le projet a utilisé les fonds prévus pour la composante piste pour la prise en charge de 85 à 90 % du coût du

renouvellement des plants sur ces deux campagnes, le reste étant à la charge du planteur, sous forme de crédit.

- **Des risques particuliers liés à l'arrêt du projet** : à l'heure actuelle, compte tenu de l'incertitude pesant sur la mise en place d'un programme national et sur le dispositif de crédit qui sera adopté le cas échéant, nous n'avons pas de visibilité sur la manière dont sera assuré le financement de l'entretien des plantations plantées dans le cadre du projet. Selon les dispositions actuelles, la BDR doit intégrer dans son personnel l'équipe crédit, jusque là financée par le projet et, théoriquement, les montants octroyés pour les crédits correspondent à la totalité des dépenses jusqu'à la production, incluant donc l'entretien. Cependant, les modalités pratiques de fonctionnement de ce nouveau dispositif n'ont pas été arrêtées, et les problèmes de non livraison des intrants, déjà rencontrés à l'automne 2007, laissent présager des difficultés quant au financement de l'entretien des plantations, par la suite.

Au final, nous voyons que le projet a limité, de manière sensible, les risques pour les planteurs, mais qu'il faut impérativement passer aujourd'hui à un dispositif pérenne, afin d'éviter les risques liés aux interruptions de projet. Cela a été encouragé au ministère de l'agriculture cambodgien avec un appui pour l'élaboration d'une politique nationale en faveur de l'hévéaculture familiale, non encore suivie d'effet.

### **3.4 Analyse de l'intérêt des plantations familiales du point de vue des autres acteurs**

#### **3.4.1 Les plantations industrielles (EPE)**

Sachant que la plupart des usines des 7 Etablissement publics d'Etat (EPE), qui existaient au démarrage du programme (2 d'entre elles ont été privatisées à l'heure actuelle et les autres devraient l'être dans le futur) fonctionnaient et continuent de fonctionner en sous-capacité, le développement des plantations familiales correspond pour ces EPE à une augmentation du bassin d'approvisionnement. En effet, même s'il existe des possibilités d'extension des plantations industrielles sur les concessions existantes des EPE estimées à 11 000 ha, le contexte actuel de restructuration du secteur, qui dure depuis plus d'une décennie, bloque toute stratégie volontariste d'extension.

Au démarrage du projet, les plantations industrielles avaient le monopole d'achat sur la production des plantations familiales, ayant tendance à tirer la situation à leur avantage en maintenant les prix au producteur bas. Avec le développement des plantations villageoises, la libéralisation progressive de la filière et le développement d'unités de transformations privées et capables de transformer des fonds de tasse, le rapport de force s'est inversé ; il semble qu'à l'heure actuelle 75 % du prix FOB reviennent au planteur.

Nous n'avons pas pu obtenir d'informations suffisamment précises de la part des plantations industrielles pour comparer le coût de revient du latex des plantations industrielles avant usinage et le prix d'achat du latex provenant des plantations familiales. Nous notons toutefois que les planteurs livrent les producteurs directement à l'usine et que les compagnies n'ont pas de frais de transport supplémentaires.

Le développement de la production issue des plantations familiales s'est accompagné d'une augmentation des vols de coagulum constatés dans les plantations industrielles : compte

tenu des prix actuels du caoutchouc, des possibilités de vente à une multitude de collecteurs, de l'impossibilité de déterminer l'origine des fonds de tasse, les tentatives de vol sont de plus en plus nombreuses, en dépit de systèmes de gardiennage mis en place. Ce problème touche aussi les plantations familiales, constituant une des premières raisons motivant l'adhésion à une OP.

Le développement des plantations familiales semble donc, à brève échéance, avoir un impact négatif sur les EPE, mais il semble positif à long terme, leur permettant d'augmenter leur approvisionnement.

### 3.4.2 Les autres acteurs du secteur privé

La libération progressive de la filière a permis l'émergence de nouveaux acteurs du secteur privé dans l'organisation de la filière : plantations familiales spontanées, unités de transformation privées, collecteurs, pépiniéristes, fournisseurs d'intrants... Pour tous ces acteurs, le développement des plantations villageoises est source soit d'approvisionnement soit de débouchés, et permet une augmentation de leurs activités.

- **Plantations familiales spontanées** : le projet ayant démontré que les plantations familiales étaient techniquement réalisables et encouragées par l'augmentation des cours du caoutchouc, beaucoup d'agriculteurs et de non agriculteurs se sont lancés dans la réalisation de plantations privées (cf. graphique 1). Cependant, créées sans appui technique, les planteurs s'approvisionnent en plants chez des pépiniéristes privés qui ont acquis du bois de greffe auprès de sociétés agro-industrielles dont l'origine n'est pas toujours connue, reçoivent des conseils, parfois insuffisants, d'amis ou de membres de la famille, et la qualité finale des plantations n'est pas garantie malgré un coût d'investissement équivalent. Un manque à gagner est donc à craindre pour ces planteurs (cf. *infra*).
- **Unités de transformations privées** : leur développement a été plus rapide que le rythme d'augmentation de la production et on observe actuellement une surcapacité de transformation. L'entrée en production des nouvelles plantations devrait atténuer la situation.
- **Collecteurs** : la situation de forte concurrence entre eux et la circulation rapide de l'information sur les prix profite actuellement aux producteurs.

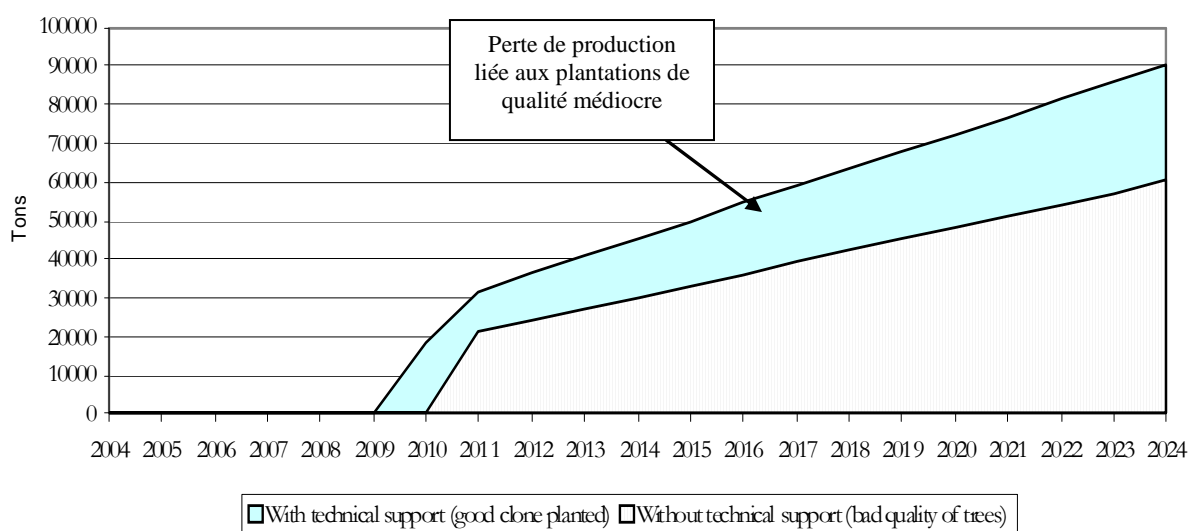
### 3.4.3 L'Etat

Le développement des plantations familiales permet à l'Etat d'augmenter ses recettes d'exportation et de se procurer des devises.

Cependant, le problème de qualité des plantations réalisées sans l'appui technique du projet risque d'engendrer un manque à gagner conséquent pour le secteur hévéicole cambodgien, qui se reportera directement sur les recettes d'exportation.

Sous l'hypothèse que les plantations spontanées contiennent 50 % de bons clones<sup>11</sup>, permettant d'obtenir un rendement moyen de 1 000 kg de caoutchouc sec par hectare, et 50 % de mauvais clones, donnant des rendements de 500 kg/ha, et que les arbres de ces plantations rentrent en production à 7 ans<sup>12</sup>, le manque à gagner apparaît sur le graphique 9.

**Graphique 9 : Perte de production estimée dans une situation de laisser-faire**



Source: Calas, J. (2006)

Le manque à gagner ainsi estimé est significatif : si les plantations spontanées n'ont pas accès à de bons clones, la perte de production annuelle s'élèvera à presque 30 000 t/an dans 20 ans, et la perte cumulée de production sur la même période atteindra 300 000 t. Avec un prix sur le marché mondial de 2 200 \$/T pour le grade TSR 10-20, cette perte de production correspond à 660 millions de \$ sur 20 ans. L'enjeu lié à la mise en place d'un système de certification et d'un système de vulgarisation pour tous les planteurs apparaît clairement.

Le développement des plantations d'hévéa pose la question de l'utilisation et de la répartition des terres à potentiel agricole, particulièrement à l'intérieur de la limite de la zone forestière de 2002 qui n'est déjà plus entièrement couverte de forêt.

## 4. Construction institutionnelle et élaboration politique

### 4.1 Acquis du projet Hévéa culture familiale (PHF)

<sup>11</sup> Avec les rythmes de plantations spontanées atteints en 2007, de près de 20 000 ha par an, le taux de bons clones n'était au maximum que de 30 % puisque les pépinières n'étaient pas en mesure de fournir plus de 6 000 ha de plants plantables.

<sup>12</sup> Alors que les plantations du projet obtiennent un rendement de 1500 kg/ha (hypothèse basse) et rentrent en production à 6 ans.

Le projet a démontré aux autorités et aux paysans qu'il était possible et rentable de réaliser des plantations villageoises d'hévéa de bonne qualité.

L'accompagnement technique prodigué, adapté aux conditions locales et à la situation institutionnelle de départ, a permis d'atteindre les objectifs fixés au projet, tant en termes de quantité que de qualité des plantations.

En outre, ce projet a amené à une réflexion politique au ministère de l'agriculture, concernant le développement des plantations villageoises d'hévéa, sur la base des acquis concrets obtenus. Bien qu'une stratégie nationale de développement de l'hévéaculture, donnant une large place à l'agriculteur familial, n'ait pas encore été formellement adoptée, le processus est en cours et les questions apparaissent clairement posées.

#### **4.2 Le Programme national d'hévéaculture familiale**

Sur la base de ces acquis, la faisabilité d'un programme national d'hévéaculture familiale (PNHF) a été réalisée en 2007 (SOFRECO et CIRAD, 2007).

L'accent dans le PNHF serait mis, en premier lieu, sur **l'appui technique** à réaliser pour l'extension de la fourniture de matériel végétal de qualité et l'application des itinéraires techniques recommandés, y compris dans les plantations « spontanées ». Ce volet concernerait à la fois des petits planteurs et des producteurs familiaux plus importants (jusqu'à 20 ha d'hévéa), en essayant de toucher 20 % des plantations réalisées chaque année au niveau national.

L'objectif serait aussi d'étendre l'expérience du PHF à d'autres zones du Cambodge pour valoriser le potentiel hévéicole du pays et augmenter les exportations de caoutchouc.

Le conseil technique, apporté pendant une période transitoire par des équipes-projets provinciales, serait progressivement repris par les associations de planteurs. Le coût de ce service technique serait fortement subventionné pour les planteurs de moins de 20 ha et payé au prix réel par les planteurs de taille plus importante. L'approvisionnement en intrants serait encore assuré pendant un temps par les cellules de projet, puis par des achats effectués par les producteurs.

Concernant **la fourniture de matériel végétal de qualité**, le PNHF accompagnerait les institutions de micro-finance dans la mise en place d'un crédit adapté aux pépiniéristes privés pour permettre le développement de cette activité (à 18 %/an, le crédit engendrerait un surcoût minime de 0,02 \$/plant). La certification des jardins à bois du Cambodge sera réalisée par le CIRAD avec analyse ADN sur des échantillons. Cela devrait permettre de fournir une première base à la construction d'un système national de fourniture de matériel végétal de qualité.

Concernant **l'octroi de crédit**, les consultants ont proposé qu'il soit réservé uniquement aux familles modestes qui ne pourraient autofinancer la plantation d'hévéa. Ce schéma n'a cependant pas été validé par le comité de pilotage ou l'AFD. Le produit proposé par les consultants dans le cadre de la faisabilité devait pouvoir être adopté par une institution de micro-finance : taux de 19 %/an, remboursement des intérêts sur 5 ans sans période de grâce<sup>13</sup> et remboursement du principal en 3 ans<sup>14</sup> (soit un crédit sur 8 ans au total).

---

<sup>13</sup> Afin d'éviter la capitalisation des intérêts. Le crédit actuellement octroyé revient trois fois plus cher au planteur que le montant nominal : l'objectif est de ramener ce rapport à un peu plus de deux fois.

Le PNHF propose en outre que le circuit de décaissement implique le paiement direct des fournisseurs d'intrants par le producteur, à partir du crédit qu'il reçoit en numéraire.

Enfin, **la résolution de la problématique foncière** soulevée dans le cadre du PHF apparaît une occasion de permettre à l'Etat de se positionner concrètement sur la mise en œuvre d'une politique foncière, favorable à l'hévéaculture familiale et permettant la préservation des zones forestière. Le dialogue est toutefois bloqué, pour le moment.

A travers ces différents volets, le PNHF préparerait, par conséquent, le transfert des différentes fonctions d'appui à l'hévéaculture familiale à des structures pérennes : organisations paysannes (conseil technique, représentation des planteurs), institution de micro-finance (crédit), fourniture de matériel végétal certifié (secteur privé), certification et recherche (pouvoirs publics)... Le PNHF assurerait pour cela une phase transitoire de renforcement institutionnel des acteurs de la filière et notamment de l'organisation des planteurs.

### **4.3 Une transition difficile**

Si le projet a atteint ses objectifs, son schéma de mise en œuvre reste aujourd'hui quelque peu en décalage avec la réflexion, bien avancée, sur la poursuite des actions dans une approche programme. Plusieurs éléments ont ainsi été insuffisamment traités pour préparer cette évolution.

Le transfert de certaines fonctions à des structures pérennes à même de les assumer a enregistré des retards et des échecs. Si les standards techniques du projet ont été capitalisés et rendus disponibles pour les différents acteurs, d'autres acquis du projet restent à consolider. L'appui à la création et au développement d'une organisation professionnelle a été très tardivement mis en place, et celle-ci s'avère encore trop jeune pour assumer certaines fonctions. Plus grave, le transfert de la ligne de crédit à une institution financière de proximité a échoué et les mesures prises par la BDR pour assumer son nouveau rôle ne sont pas clairement mises en œuvre. Il n'est pas certain que les Institutions de micro-finance soient prêtes à intervenir sur ce secteur.

L'articulation du projet avec l'administration foncière a été insuffisante à prévenir la situation de blocage observée aujourd'hui. Le Comité de pilotage du projet ne s'est réuni que rarement avant 2007, ne permettant pas d'instaurer un véritable dialogue politique avec les administrations indirectement concernées par le projet.

Enfin, la faisabilité du PNHF insiste sur le ciblage des planteurs les moins bien armés pour développer eux-mêmes leurs plantations. Il sera nécessaire que les critères d'éligibilité soient validés à un niveau politique et que des moyens soient consacrés à la mise en œuvre effective et au contrôle de ce ciblage.

Il apparaît que l'AFD, seul bailleur finançant l'hévéaculture familiale, souffre d'un manque de coordination sur ce thème avec les autres bailleurs du secteur agricole, malgré les efforts réalisés pour les y intéresser.

Concernant la BAsD, la transformation de la BDR en banque de détail pour gérer la ligne de crédit hévéa s'opposait aux orientations qu'elle prescrivait. La Banque mondiale quant à elle,

---

<sup>14</sup> Le calcul du rapport CIRAD-SOFRECO comporte toutefois une erreur puisque le principal est considéré comme décaissé dès la première année, alors que son décaissement s'échelonne sur toute la période immature. Le coût du crédit pour l'agriculteur est donc moins important que ce qui est supposé dans ce rapport.

alors qu'elle étudiait le cofinancement du projet dès la phase pilote, s'est retirée du secteur agricole au Cambodge. Plus récemment, la *Japan Bank for International Cooperation (JBIC)* a conduit une étude de faisabilité sur le financement éventuel d'un projet d'appui au développement du secteur, sans tenir compte de l'état du dialogue institutionnel en cours, notamment sur le crédit et le foncier.

La France, seule à accompagner le dialogue politique en faveur des hévéaculteurs familiaux, n'a peut être pas un poids suffisant pour pousser l'administration cambodgienne à trancher sur des sujets aussi importants et polémiques que le foncier et la politique forestière.

## Conclusion

Le projet de l'AFD en soutien à l'hévéaculture familiale au Cambodge (PHF) a rempli et même dépassé ses objectifs quantitatifs et qualitatifs en termes de surfaces plantées et de qualité des plantations. Il a démontré la capacité des agriculteurs familiaux à saisir les opportunités offertes par cette nouvelle production, dans un contexte où les plantations d'hévéa n'étaient réalisées que par les agro-industries nationales. A cet égard, ce projet a permis d'établir une référence technique durable au Cambodge dans le domaine de l'hévéaculture villageoise.

En outre, les plantations familiales d'hévéa s'avèrent effectivement rentables, même dans le contexte actuel de baisse des cours, en comparaison avec les autres productions possibles au Cambodge. Le projet de l'AFD a donc permis aux agriculteurs accompagnés d'investir dans une production qui leur permettra de dégager des revenus importants.

La durabilité des actions menées par le PHF est plus difficile à atteindre car le projet a dû intervenir, pour la prise en charge des fonctions de conseil, de crédit et de fourniture d'intrants, en l'absence de structures pérennes compétentes. De nouveaux acteurs ont cependant émergé, se sont structurés grâce au projet, et pourraient prendre le relais des services délivrés : des organisations de planteurs pourront dorénavant assurer une partie du conseil technique et des commandes groupées d'intrants ; des jardins à bois et des pépiniéristes fournissent des plants de qualité ; des techniciens agricoles ont été formés au conseil sur l'hévéaculture.

Concernant la fourniture de crédit, les conditions du produit proposé, adaptées aux contraintes de l'hévéaculture, rendaient d'emblée difficile son appropriation par une institution financière cambodgienne déjà existante. Le devenir de la ligne de crédit, centrale dans le projet, reste incertain. Cette impasse est riche d'enseignement car elle incite à réfléchir aux instruments financiers utilisés, notamment en termes de ciblage. Pour les agriculteurs les plus pauvres, n'aurait-il pas mieux valu prévoir une subvention même partielle, ciblée, par exemple, sur les plants ? Pour les agriculteurs les plus aisés, n'était-il pas possible de compléter leur capacité d'autofinancement par un crédit bancaire court terme ou un microcrédit ?

D'une façon plus générale, la durabilité des acquis et l'extension des bénéficiaires du PHF à un grand nombre de producteurs dépendront de l'adoption d'une politique cohérente en faveur de l'hévéaculture familiale. L'AFD a tenté plusieurs fois de promouvoir un changement d'échelle de son projet en s'associant à la Banque mondiale ou à la Banque asiatique de développement, avec lesquelles il aurait été plus facile de réaliser un véritable programme national de développement de l'hévéaculture familiale.

L'AFD a également accompagné la Direction générale des plantations d'hévéa dans l'élaboration d'une politique favorable aux planteurs familiaux, mais sans parvenir à ce qu'elle soit finalement adoptée. En conséquence, le conseil technique et la certification du matériel végétal, assurés par le projet, ne sont pas, pour le moment, repris par les services de l'Etat. Les mesures qui auraient pu favoriser l'accès de petits agriculteurs aux plantations d'hévéa, telles que la facilitation de l'accès au foncier ou des éléments de subvention à la plantation, préfigurées dans le PHF, n'ont pas été validées à un niveau politique. Il s'avère donc que, malgré l'expérience intéressante conduite par le PHF, les milliers d'agriculteurs familiaux, qui souhaitent aujourd'hui planter de l'hévéa, ne pourront sans doute pas bénéficier d'un accompagnement approprié. L'expérience menée par le projet et la démonstration d'un modèle rentable au niveau de l'exploitation laissent toutefois la voie ouverte à la possibilité d'une démarche, à plus large échelle, favorable à l'hévéaculture familiale.

## Bibliographie

ADI (2007), *Key regulatory constraints in the marketing of processed and unprocessed rubber in Cambodia*.

CALAS, J. (2005), *Etude micro-économique comparée des systèmes d'exploitations de petits planteurs soutenus par l'AFD avec les systèmes agraires présents à Chamcar Loeu et à Mimo*, AFD, Phnom Penh.

CALAS, J. (2006), *Agriculture Diversification and Smallholder Rubber Plantations Sector project (Kompong Cham Province*. Concept paper, AFD, Phnom Penh.

CIRAD ET SOFRECO (2007), *Etude de faisabilité du Projet national d'hévéaculture familiale (PNHF)*, Paris.

GERGELY, N. (2007), *Projet de rapport national sur l'hévéaculture au Cambodge*, Paris.

JACQMIN, C. (2004), *Pression foncière et différenciation sociale. Districts de Chamkar Leu et de Stueng Trang, province de Kompong Cham, royaume du Cambodge*, INAPG, Paris.

MASUREL, Y. (2006), *Projet d'appui à l'hévéaculture familiale. Résultats des enquêtes portant sur les besoins en services financiers des planteurs*, GRET, Paris.

PHF (2008), *Rapport final*, Phnom Penh.

SOFRECO ET CEDAC (2004), *Etude sur l'évolution du secteur hévéicole cambodgien*, Phnom Penh.

YUNG V., MONNIN P. et S. BOULAKIA (2007), *Recent Smallholders and private Rubber development in Kampong Cham Province (Cambodia)*, Phnom Penh.