

Editor/Rédacteur/Redactor en Jefe  
**P. Groppo**  
 Editing, design, graphics and desktop publishing/Rédaction, mise en page, graphiques et édition électronique/Redacción, compaginación, elaboración gráfica y composición electrónica:  
**Editorial Group, FAO Information Division/Groupe de l'édition, Division de l'information de la FAO/Grupo Editorial, Dirección de Información de la FAO**  
 Editorial Board/Comité de rédaction/Comité de Redacción  
**R. Santa Cruz, P. Munro-Faure, J. Dey-Abbas, J. Rouse, S. Baas**

This bulletin is issued by FAO as a medium for the dissemination of information and views on land reform and related subjects to the United Nations, FAO Member Governments and national and international experts and institutions. Articles are published in the original language (English, French or Spanish).

Readers requiring more detailed information concerning this bulletin or articles therein should write to the Editor, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, Rural Development Division, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italy.

The opinions expressed in this document are the personal views of the individual authors and do not necessarily reflect those of FAO.

Le présent bulletin a pour but de fournir des renseignements et de faire connaître des opinions sur la réforme agraire et les questions connexes à l'Organisation des Nations Unies, aux Etats Membres de la FAO, ainsi qu'aux experts et institutions nationales et internationales. Les articles paraissent dans la langue originale (en français, anglais ou espagnol).

Les lecteurs désireux d'obtenir des renseignements complémentaires sur ce bulletin sont priés de s'adresser au rédacteur, *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles*, Division du développement rural, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie.

Les opinions exprimées dans le présent bulletin n'engagent que leurs auteurs et ne sont pas nécessairement celles de la FAO.

La presente publicación es editada por la FAO como medio difusor de información y opiniones sobre la reforma agraria y temas conexos entre las Naciones Unidas, los Estados Miembros y expertos e instituciones nacionales e internacionales. Se publican artículos originales en español, francés e inglés.

Los lectores que deseen obtener más detalles sobre este boletín o sobre los artículos que figuran en él deberán escribir a: Redactor en Jefe, *Reforma agraria, colonización y cooperativas*, Dirección de Desarrollo Rural, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia.

Los artículos expresan las opiniones personales de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

Tel.: (+39) 06 570 54741  
 Fax: (+39) 06 570 53152  
 E-mail: paolo.groppo@fao.org  
 Web site:

www.fao.org/sd/tdirect/landr.htm



## 2 Preface/Préface/Prefacio

*D. Fajardo*

## 4 La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia

Land and political power; agrarian and rural reform in Colombia

La terre et le pouvoir politique: la réforme agraire et la réforme rurale en Colombie

*D. Macmillan, K. Thomson and B. Slee*

## 22 Land reform in Scotland: an economic commentary on a proposed "community right to buy land"

La réforme agraire en Ecosse: un commentaire économique sur la proposition de «droit communautaire d'achat de la terre»

Reforma agraria en Escocia: comentario de tipo económico sobre «el derecho de la comunidad a comprar la tierra» propuesto

*S.M. Borrás Jr*

## 32 Towards a better understanding of the market-led agrarian reform in theory and practice: focusing on the Brazilian case

Réforme agraire impulsée par le marché en théorie et dans la pratique: le cas du Brésil

Reforma agraria impulsada por el mercado en la teoría y en la práctica: el caso brasileño

*W. Valletta*

## 52 The agricultural land (share) lease in Ukraine as an instrument for reconsolidation of farm operations

Le bail agricole en Ukraine comme instrument de réorganisation des opérations agricoles

El sistema de aparcería en Ucrania como instrumento para la consolidación de las operaciones agrícolas

*J.-P. Chauveau*

## 62 La loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural et l'agriculture de plantation villageoise: une mise en perspective historique et sociologique

The Ivorian law of 1998 on ownership of rural land and village plantation agriculture: a historical and sociological perspective

La ley de Côte d'Ivoire de 1998 sobre la propiedad de tierras rurales y la agricultura de plantación en las aldeas: una perspectiva histórica y sociológica

*Jing Li and Yang Yao*

## 80 Egalitarian land distribution and labour migration in rural China

Répartition égalitaire des terres et migration de la main-d'œuvre dans les zones rurales de Chine

Distribución igualitaria de la tierra y emigración de la mano de obra en la China rural

*M. Diop*

## 92 Mutations patrimoniales ou individualisation «imparfaite» des droits fonciers dans la plaine de Timbi-Madina, au Fouta Djallon en République de Guinée

Patrimonial changes or "imperfect" individualization of land rights in the Timbi-Madina plain in Fouta Djallon, Guinea

Cambios patrimoniales o individualización «imperfecta» de los derechos sobre la tierra en la llanura de Timbi-Madina, en Fouta Djallon (Guinea)

*E. Dijoux*

## 112 Pauvreté et inégalités d'accès au foncier entre hommes et femmes dans le sud du Bénin

Poverty and gender inequality of land access in southern Benin

Pobreza y desigualdades relativas al acceso a la tierra entre hombres y mujeres en el sur de Benin

## Preface

Land and land reform cover a great range, both in terms of the geographical and development status of the countries considered, and of the variety of perspectives on the issues. The articles in this issue of *Land Reform, Land Resettlement and Cooperatives* reflect this breadth in a variety of ways.

The articles range geographically from the paper addressing land and agrarian reform in Colombia, by Professor Darío Fajardo, to a consideration of the land reforms currently under way in Scotland, by Douglas Macmillan, Ken Thomson and Bill Slee. It is interesting and important to remember that land reform is not solely confined to the developing or transitional world, and the breadth of articles in this edition reinforces that understanding.

It is important to recall that there are many different approaches to land reform, and that these are equally the subject of diverse perspectives. Saturnino Borrás' article on market-led land reform concludes with the view that more objective information is needed before a rational judgement can be made about the most appropriate way forward. The legal perspective on change is examined in Bill Valletta's reflections on agricultural land share leases in the Ukraine, reflecting no less substantial areas of change in legal land relations, as does Jean-Pierre Chauveau's contextualization of the legislative framework for rural tenure in Côte d'Ivoire. Jing Li and Yang Yao explore the relationship between China's current land tenure system and its effects on labour migration. The remaining papers in this issue dissect certain aspects of land tenure in Africa. Moustapha Diop analyses the situation in relation to individualization of tenure in the land law of Guinea and Elisabeth Dijoux addresses gender and access to land in Benin.

**Paul Munro-Faure**

Chief, Land Tenure Service  
FAO

## Préface

La question des terres et de la réforme agraire couvre un vaste domaine compte tenu à la fois de la situation géographique et de l'état de développement des pays concernés, et de la variété des perspectives qui y sont liées. Les articles contenus dans le présent numéro de *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles* reflètent, de diverses façons, l'étendue du domaine couvert.

D'un point de vue géographique, les articles vont d'un document concernant les terres et la réforme agraire en Colombie, rédigé par le professeur Darío Fajardo à l'étude des réformes agraires actuellement en cours en Écosse, réalisée par Douglas Macmillan, Ken Thomson et Bill Slee. Une chose importante et digne d'intérêt doit être notée: la réforme agraire ne se limite pas exclusivement aux pays en développement ou en transition, comme le prouve d'ailleurs la variété des articles figurant dans le présent numéro.

Il faut se rappeler qu'il existe de nombreuses approches différentes de la réforme agraire et que celles-ci font également l'objet de perspectives différentes. L'article de Saturnino Borrás sur la réforme agraire assistée par le marché soutient, en conclusion, que des informations plus objectives doivent être rassemblées avant d'émettre un jugement rationnel sur la démarche la plus appropriée pour l'avenir. Les perspectives juridiques du

changement sont examinées dans les réflexions auxquelles Bill Valletta se livre concernant les baux agricoles en Ukraine, traduisant une nette évolution des relations juridiques foncières, tout comme l'article de Jean-Pierre Chauveau qui met en perspective le cadre juridique de la propriété foncière rurale en Côte d'Ivoire. Jung Li et Yang Yao examinent les rapports entre le système foncier actuel de la Chine et la migration de la main-d'œuvre. Les autres articles du présent numéro étudient de près certains aspects du régime foncier en Afrique. Moustapha Diop analyse l'individualisation des droits fonciers en Guinée; Elisabeth Dijoux examine les questions de parité hommes/femmes et d'accès à la terre au Bénin.

**Paul Munro-Faure**  
Chef, Service de régimes fonciers  
de la FAO

## Prefacio

La tierra y la reforma agraria son cuestiones muy amplias, tanto en lo relativo a la situación geográfica y el grado de desarrollo de los países estudiados, como en lo que respecta a la variedad de las perspectivas sobre ellas. Los artículos del presente número de *Reforma agraria – Colonización y cooperativas* reflejan de diversas maneras la mencionada amplitud.

Desde el punto de vista geográfico, los artículos abarcan desde el artículo del Profesor Darío Fajardo, en el que se abordan los temas de la tierra y la reforma agraria en Colombia, hasta un examen de las reformas agrarias actualmente en curso en Escocia, realizado por Douglas Macmillan, Ken Thomson y Bill Slee. Recordar que la reforma agraria no está confinada únicamente al mundo en desarrollo o en transición tiene su interés e importancia, y la variedad de los artículos del presente número refuerza esta idea.

Es importante advertir que existen muchos enfoques distintos de la reforma agraria y que éstos, a su vez, se abordan desde perspectivas diferentes. El artículo de Saturnino Borrás sobre reformas agrarias asistidas por el mercado concluye con la afirmación de que se necesita información más objetiva para poder formular un juicio racional sobre el camino a seguir. La vertiente jurídica del cambio se examina en las reflexiones de Bill Valletta sobre el sistema de aparcería en Ucrania (que evidencia aspectos no menos importantes de los cambios en las relaciones jurídicas sobre la tierra), así como en la contextualización de Jean-Pierre Chauveau del marco legislativo relativo a la tenencia rural en Côte d'Ivoire. Jing Li y Yang Yao exploran la relación existente entre el sistema actual de tenencia de tierras de China y sus efectos en la emigración de la mano de obra.

Los demás artículos del presente número analizan ciertos aspectos de la tenencia de tierras en África. Moustapha Diop analiza la situación con respecto a la individualización de la tenencia en el derecho del suelo de Guinea; Elisabeth Dijoux aborda la cuestión del género y el acceso a la tierra en Benin.

**Paul Munro-Faure**  
Jefe del Servicio de  
Tenencia de la Tierra de la FAO

## **Land and political power; agrarian and rural reform in Colombia**

*This article examines the rural situation, trends and conditions of land ownership, and the use of agricultural land in Colombia. It sets out theoretical concepts and current terms in the land debate and presents recent data on the agrarian sector. It then analyses land tenure policy and associated social problems and makes an appraisal that could serve to shape future land policy.*

## **La terre et le pouvoir politique: la réforme agraire et la réforme rurale en Colombie**

*L'article examine la situation des zones rurales et dresse un état des lieux (situation et tendances) de la propriété et de l'utilisation des terres agricoles en Colombie. A partir de quelques concepts théoriques et des thèmes d'actualité en rapport avec la terre, l'auteur présente des données récentes sur le secteur agricole, analyse les tendances des politiques et les problèmes sociaux correspondants et formule un diagnostic qui pourrait servir de base à une proposition de politique foncière.*

# La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia<sup>1</sup>

Darío Fajardo M.

Darío Fajardo M. es Profesor asociado, Universidad Nacional de Colombia.

*En este artículo se examina la situación rural, las tendencias y condiciones de la propiedad y el uso de las tierras agrícolas en Colombia. Partiendo de algunos conceptos teóricos y de los términos actuales del debate sobre la tierra, se ofrecen datos recientes relativos al sector agrario; se analizan las políticas de tenencia y los problemas sociales asociados, y se formula un diagnóstico que podrá servir de base para una propuesta de política de tierras.*

## LA TIERRA Y LA AGRICULTURA

### El comportamiento reciente de la agricultura

Después de varios años en que la problemática agraria había sido soslayada, Colombia volvió a considerar dicha problemática en razón de las repercusiones que un gran número de asuntos rurales acababan teniendo sobre el desempeño político, económico y social de la nación.

Al iniciarse el nuevo milenio, Colombia se encontraba sumida en un amplio conflicto que tiene su origen en viejos problemas no resueltos. Uno de los problemas más agudos es el de las relaciones económicas, políticas y sociales derivadas de la concentración de la propiedad de la tierra.

En torno a esta cuestión se plantean dos argumentos. Por una parte, que la tierra ha perdido importancia como factor productivo; que el acceso a la tierra no genera poder económico ni político, y que por lo tanto los esfuerzos encaminados a su redistribución son una inversión inútil que no lograría sino crear «pobres dotados de tierra».

Por otra parte, y en contraposición a este planteamiento, las cifras oficiales demuestran una tendencia imparable a la concentración de la propiedad, al aumento de las tierras dedicadas a la ganadería extensiva, a la disminución de la producción de alimentos y al aumento de los desplazamientos forzados de las comunidades campesinas asentadas en los departamentos con mayor concentración de la propiedad rural (CODHES/UNICEF, 1998; Machado, 1998). Fundándose en estas cifras se pide una distribución equitativa de la tierra.

Uno de los asuntos que han causado preocupación ha sido el desempeño económico de la agricultura a comienzos de la década de 1990, cuando se perfiló en Colombia lo que Jaramillo (1998) ha denominado «crisis semipermanente de la agricultura», crisis que está aún muy lejos de resolverse.

Analistas como Jaramillo aducen como causas de la crisis la política macroeconómica (en particular la revaluación del peso) y el fenómeno climático de El Niño que afectó a la agricultura a mediados de la década. Estos factores se sumaron a las condiciones impuestas a la

<sup>1</sup> El presente artículo recoge el texto de una ponencia presentada en el Seminario permanente sobre problemas agrarios y rurales: Proyecto «Viabilidad y reconstrucción de la sociedad rural colombiana», Santafé de Bogotá, diciembre de 2001.

producción agrícola y pecuaria por la propiedad territorial, al «sesgo financiero» de la política económica del Estado y, sin lugar a dudas, a las repercusiones del conflicto armado.

Durante la década de 1990 se aplicaron políticas de apertura –ya iniciadas a comienzos de los años ochenta– guiadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Dichas políticas se pusieron en práctica con mayor intensidad a comienzos de los años noventa durante la administración de César Gaviria, y de forma algo atenuada durante el gobierno de Ernesto Samper (Jaramillo, 1988). La «exposición» de la producción nacional a la competencia de los mercados internacionales puso en evidencia la escasa competitividad de la agricultura colombiana.

La eliminación de los instrumentos de protección, la evolución de los costos de producción –determinados en particular por las tasas de interés, la renta del suelo y los tipos de cambio–, además de los efectos de los conflictos armados –como los desplazamientos forzados de personas y el descenso de la rentabilidad de las actividades agrícolas– parecen haber generado un cambio profundo en la situación de la agricultura. Los componentes más importantes de este cambio han sido una creciente «desagriculturización» del empleo; la migración rural-urbana y rural-rural dentro del país; la disminución de la superficie sembrada; la recomposición de la producción agrícola de resultados de la reducción los cultivos temporales y del aumento de los cultivos permanentes; la expansión en un 30,2 por ciento de una frontera agraria que en el lapso de 12 años pasó de 35,4 millones de hectáreas en 1984 a 50,7 millones en 1996; el crecimiento de la superficie dedicada a la ganadería extensiva, y el aumento de la «gran propiedad».

Machado (1998) ha señalado la estructura dual de la propiedad: por una parte, una minifundización y microminifundización

crecientes; y por otra un mayor control de la tierra por la gran propiedad. «La característica básica de la última década (1984-1996) es el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña, tres fenómenos acompañados de violencia, desplazamiento de pobladores rurales y masacres continuas en las que las fuerzas paraestatales han ido conformando, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales al estilo de una acumulación originaria» (Machado, 1998).

Los cambios ocurridos en los distintos tipos de aprovechamiento de la tierra (cultivos temporales, cultivos permanentes, ganadería extensiva, etc.) conllevaron modificaciones en la tenencia. Estos cambios han determinado la estructura de la propiedad, tanto en las regiones centrales de mayor desarrollo, como en las regiones de reciente incorporación a la frontera agraria. La concentración de la propiedad ocurre tanto en las regiones con menor potencial productivo como en aquellas donde la disponibilidad de tierras aptas para la agricultura es mayor (Machado, 1998). La concentración repercute en los niveles de producción: mientras que las fincas menores de 5 ha destinan a usos agrícolas el 38,6 por ciento de su superficie, las mayores de 200 ha solamente destinan a este uso el 2,5 por ciento de su superficie.

#### **Situación actual de la distribución de la tierra y de los usos productivos del suelo**

Colombia se encuentra entre los países de América Latina con menor abundancia relativa de suelos arables. Según datos de la FAO, únicamente el 3,6 por ciento de la tierra total puede ser incluida dentro de los suelos arables. A esta limitación se añade el uso inadecuado de los suelos. Según el Instituto de Geografía Agustín Codazzi (IGAC), en Colombia hay 9 millones de hectáreas aptas para la agricultura, pero se utilizan para este fin únicamente 5 millones. En cambio, hay 19 millones de hectáreas aptas para la ganadería pero se utilizan 40

millones, de las cuales sólo 5 millones son tierras de pastos mejorados, mientras que el resto (35 millones de hectáreas) se explota de manera extensiva. En conjunto, el 45 por ciento de los suelos del país se destina a usos inadecuados.

Según la Encuesta Agropecuaria del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (1996), la distribución de la propiedad sigue un patrón de uso del suelo que no favorece a la agricultura: las explotaciones más pequeñas (menores de 5 ha), que equivalen al 46,8 por ciento del total de las fincas y que controlan solamente el 3,2 por ciento de la tierra, destinan el 38,6 por ciento de su superficie a usos agrícolas, mientras que las explotaciones mayores de 200 ha, que equivalen al 2,8 por ciento del total de las fincas, controlan el 39,0 por ciento de la tierra y solamente destinan a usos agrícolas el 2,5 por ciento de su superficie, sin que se observen diferencias en la productividad que sugieran un mejor aprovechamiento por unidad de superficie en las explotaciones mayores.

Estos datos ilustran dos tipos de problemas: en primer lugar, la persistencia de un patrón concentrador contrario al afianzamiento efectivo de la mediana propiedad, la cual proporcionaría las más sólidas bases para el desarrollo (Bejarano, 1998); en segundo lugar, un uso del suelo caracterizado por la predominancia de las explotaciones extensivas, fundamentalmente ganaderas, en detrimento de la agricultura. Las fincas de mayor tamaño dedican a la ganadería extensiva el 72,3 por ciento de su superficie y en ellas se localiza el 42,1 por ciento de las tierras ganaderas.

La distribución y uso del suelo repercuten necesariamente en la producción y en el empleo; por su parte, las tendencias de la agricultura, de los precios y de los rendimientos agrícolas se manifiestan en el uso del suelo. Un argumento a favor de las economías campesinas respecto a la agricultura comercial es la mayor capacidad de generación de empleo de las primeras, y aún más respecto a la ganadería extensiva.

A pesar de los efectos diferenciados por regiones y cultivos de la crisis de los años noventa, sus repercusiones se hicieron sentir especialmente en los cultivos comerciales. Distintos analistas coinciden en reconocer una disminución de la superficie cultivada y una reducción del empleo y de la producción de dichos cultivos.

En América Latina, la perduración y ampliación de la brecha social (Figueroa, 1996) es un componente común a los países en proceso de modernización (Huntington, 1968), pero en Colombia se asocia con los fenómenos que han facilitado el arraigo de la violencia y de la narcoeconomía, los cuales han reducido las posibilidades de supervivencia del modelo político y social vigente.

### **Cultivos proscritos**

El desarrollo de las distintas actividades asociadas con el narcotráfico –desde la producción y la elaboración de los psicotrópicos hasta las vinculaciones de los narcotraficantes con diferentes instancias del poder político, económico y militar– ha tenido gran incidencia en la vida nacional desde mediados de la década de 1970.

Es ampliamente conocido que estos cultivos se iniciaron a finales de los años setenta con las primeras plantaciones de marihuana en zonas de la Costa Atlántica, en particular en la baja Guajira, la Sierra Nevada de Santa Marta y Urabá, para luego extenderse a algunas localidades del Meta. Posteriormente, en los años ochenta y noventa, se cultivó la coca, y más recientemente la amapola. Según informaciones recientes, se dedican aproximadamente 130 000 ha a las plantaciones de coca, 10 000 a 12 000 ha a las de amapola y 8 000 a 10 000 ha a las de marihuana; las plantaciones están diseminadas en la casi totalidad de los departamentos del país (*El Tiempo*, 17 de junio de 2001).

Ibán de Rementería, uno de los estudiosos más agudos de la problemática de las drogas en la región andina, ha

analizado la expansión del narcotráfico y su relación con la tendencia recesiva de los precios de las exportaciones agrícolas (Ocampo y Perry, 1995). Los pequeños y medianos productores, en especial los campesinos carentes de subsidios con escaso acceso a las tierras y tecnologías destinadas a elevar la productividad, han debido competir con las exportaciones agrícolas de los países centrales con resultados ruinosos. Para hacer frente a esta situación y reducir sus pérdidas, han debido incorporar a sus cultivos la producción de los cultivos ilícitos.

A partir de los años ochenta, la tendencia a la concentración de la propiedad agraria ha coincidido con un aumento de inversiones de capitales procedentes del narcotráfico como procedimiento para el lavado de activos. Las inversiones se tradujeron ocasionalmente en la modernización de algunas actividades, por ejemplo los hatos ganaderos o el «caso Grajales», núcleo empresarial que sirvió de fachada al lavado de activos del narcotráfico en el Valle del Cauca (zona occidental de Colombia), ingenuamente considerado por algunos como modelo de gestión del desarrollo agrícola colombiano. No obstante, el ingreso de los capitales del narcotráfico reforzó la concentración de la propiedad y el autoritarismo, y tuvo su expresión social en la imposición del latifundio.

### **EL DEBATE SOBRE LA TIERRA**

Las propuestas de política tienen una base teórica e ideológica, por ejemplo los planteamientos estructuralistas que sirvieron para la formulación de las políticas de reforma agraria, o los postulados neoliberales con los cuales hoy se refuta que la tierra pueda ser considerada como factor de poder en el comportamiento del sector agrícola. Frente al concepto de Machado (1998) de una estructura agraria colombiana bimodal –con un polo constituido por la gran propiedad y otro por las pequeñas explotaciones–, la hipótesis de la «constelación» propuesta por García (1970, 1982) permite comprender las

interrelaciones funcionales y dinámicas entre uno y otro polo. En virtud de estas interrelaciones, la concentración de la propiedad es el factor que impide a una población rural creciente en términos absolutos establecerse como pequeña productora en una economía campesina. A consecuencia de la presión que se ejerce sobre los recursos y del limitado acceso de los agricultores a la tecnología, las tierras controladas por la población rural están afectadas por una continua fragmentación y por la pérdida gradual de potencial productivo debido al deterioro de los suelos y de otros recursos naturales.

Esta población, cuya fuerza de trabajo resulta excedentaria en la explotación familiar, participa en diversos mercados laborales: en las fincas campesinas como mano de obra para algunas labores de preparación de la tierra para siembras y cosechas; en la agricultura empresarial como mano de obra para las cosechas, y en los mercados urbanos menos calificados como mano de obra para labores varias.

La estructura económica básica de los estratos sociogeográficos de las regiones del país presenta una gran heterogeneidad económica, social e incluso étnica, pues cada estrato se vincula a los grandes y medianos complejos urbanos. Estos últimos funcionan como epicentros de la nación y de sus macrorregiones: por ejemplo, el sector agroindustrial (de la caña de azúcar y la palma africana), el sector de las plantaciones de exportación (banano, floricultura), las medianas explotaciones capitalistas, y numerosas comunidades campesinas de distintos tipos y características étnico-culturales. Estas comunidades incluyen campesinos indígenas y afrocolombianos así como otros grupos étnicos y culturales (cazadores, recolectores y cultivadores nukak y sikuani) distribuidos en todo el territorio nacional cuya importancia es variable según las estructuras agrarias regionales.

La dinámica de esta estructura heterogénea plantea dos perspectivas básicas de análisis: por una parte, un proceso unilineal de modernización, cuyo



paradigma económico, político, social y cultural son las explotaciones intensivas en capital y hacia el cual tendería el mundo rural. Este proceso ocasiona el traslado laboral de la población al sector de los servicios y a actividades no agrícolas, e interesa en menor proporción las agroindustrias, en las cuales las economías campesinas, dependiendo de la política social del Estado, subsisten simplemente como un residuo. Por otra parte, y en contraposición al paradigma anterior, existe un sistema de relaciones en el que se manifiestan intereses divergentes por el control de los recursos, y en el cual se manifiestan las fuertes y disputadas tendencias hegemónicas del gran capital, con sus propuestas políticas, sociales y culturales. Estas tendencias dan lugar a un sistema regional jerarquizado, en el cual las comunidades campesinas establecen relaciones con la economía local, regional, nacional e incluso internacional.

## **EL CONFLICTO ARMADO, LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS**

### **La apropiación del territorio**

A diferencia de la construcción territorial de países como los Estados Unidos, México, Brasil o Argentina, el desarrollo histórico, económico y político de Colombia no se tradujo en un proyecto estratégico de largo alcance de ocupación del territorio. Con algunas excepciones locales, como la «carretera al mar» de Antioquía, o los proyectos del general Rafael Reyes en la Amazonía, la ocupación del territorio nacional ha resultado de formas de apropiación privada iniciadas por la administración colonial española, y continuadas en épocas posteriores por una política de enajenamiento que debilitó al Estado republicano a favor de los sectores más poderosos de la sociedad de entonces.

Ya desde la segunda mitad del siglo XIX el Estado, presionado por la necesidad de construir vías de comunicación, entregó extensos territorios en concesión a particulares. Al tiempo que pusieron de manifiesto la incapacidad del Estado de

valorar dichos territorios, las concesiones generaron grandes conflictos entre los colonos, ocupantes *de facto* que realizaban la construcción del territorio y del mercado. Se fortaleció la implantación del latifundio como forma de dominación. Los procesos de enajenación del territorio por el Estado y su asignación a particulares no redundaron en la estabilidad de los asentamientos sino, por el contrario, en la construcción de fronteras que dejaron al descubierto la fragilidad del Estado.

En esta dinámica han actuado los patrones históricos de tenencia de la tierra, así como los efectos del modelo de desarrollo adoptado por las dirigencias nacionales. La tenencia de la tierra en Colombia se ha caracterizado por una elevada concentración de la propiedad (Heath y Deininger, 1997; Machado, 1998). El Banco Mundial señala que entre 1960 y 1988 el coeficiente de Gini<sup>2</sup> solamente se desplazó de 0,86 a 0,84; esta tendencia fue confirmada por la Encuesta Agropecuaria de 1995 (DANE, 1996). Rincón indica que el coeficiente se incrementó pasando de 0,85 en 1984 a 0,88 en 1996, y que dicho incremento coincidió con un modesto desarrollo productivo, centrado fundamentalmente en la mediana y pequeña propiedad (MESA, 1990).

Por otra parte, las condiciones de la política macroeconómica de la producción agrícola y pecuaria, en particular las tasas de interés y cambiarias, y la sobreprotección brindada por el Estado al sector financiero han confluído con la concentración de la propiedad y las consiguientes rentas monopólicas de la tierra, generando una agricultura no competitiva que ignoró los sistemas eficientes de elaboración agroindustrial y de comercialización.

Las posibilidades de reasignación a otros sectores productivos de una población expulsada del campo por la concentración de la propiedad y por las formas de violencia asociadas a ella (las cifras

<sup>2</sup> El coeficiente de Gini es un factor estadístico constante de magnitud variable utilizado para medir la distribución de los ingresos entre diferentes grupos de un conglomerado.

actuales de desplazados del campo por los conflictos armados arrojan indicaciones claras de este fenómeno), tal como lo recomendara Lauchlin Currie a comienzos de los años cincuenta, se han hecho particularmente limitadas y traumáticas. Han aumentado la economía informal y la pobreza urbana en un contexto de gran desempleo estructural.

La concentración de la propiedad territorial rural ha ocurrido en particular en las tierras de mejor vocación agrícola y pecuaria, aun cuando no exclusivamente en ellas, como lo demuestra la Encuesta Agropecuaria.

Al margen han quedado relictos de páramos y la mayor parte de los bosques tropicales; si bien constituyen santuarios de biodiversidad debido a la configuración de sus suelos y a sus características climáticas, estos territorios no ofrecen atractivos para una producción agrícola o pecuaria que en ellos se pudiere llevar a cabo conforme a los patrones tecnológicos dominantes. Siguiendo tendencias mundialmente conocidas que han conducido a conflictos económicos y políticos derivados de la concentración de la propiedad rural y de la exclusión de los pequeños campesinos del acceso a la tierra, los territorios mencionados se han convertido en zonas marginales propicias para el asentamiento de las poblaciones expulsadas del interior de la frontera agrícola (Binswanger *et al.*, 1993).

Las colonizaciones de la frontera agraria se han llevado a cabo por la necesidad de subsistencia de la población más que por la voluntad del Estado de apoyar el proceso de asentamiento y proponer pautas racionales de usufructo de la tierra y de los recursos naturales.

La ocupación del territorio se ha llevado a cabo en oposición a una verdadera política de poblamiento entendida como instrumento de estímulo o de inhibición, por medio de la asignación de recursos para infraestructura y producción, apoyos fiscales, etc. En ausencia de un proyecto sostenido de ocupación y manejo del territorio, se ha penalizado el uso de

determinados recursos o el simple asentamiento.

### **Raíces agrarias de la confrontación armada**

Los desplazamientos de poblaciones como consecuencia de la violencia son un fenómeno de vieja data en Colombia. Durante los conflictos de fines de la década de 1940 y mediados de la de 1960, las migraciones del campo a la ciudad fueron causadas, en su mayor parte, por la guerra civil. La acelerada ampliación de la frontera agrícola a partir de los años sesenta se debió también al desalojamiento forzado de habitantes de varias regiones del país. Sin embargo, los desplazamientos actuales han llamado la atención nacional y de entidades públicas y privadas de otros países por su magnitud y por estar asociados con el empobrecimiento de la población, con pérdidas de producción y con el menoscabo de planes sociales, infraestructuras, desarrollo institucional y otros aspectos del patrimonio público y privado.

El asentamiento masivo de desplazados en nuevas localidades acentúa la necesidad de generar empleo y financiar vivienda y servicios, agravando las deficiencias preexistentes. La agudización de las manifestaciones de violencia ocurre tanto en zonas urbanas como rurales, pero la magnitud de las batallas puede apreciarse de manera más evidente en el campo. Los conflictos urbanos son endógenos, pero también resultan del traslado a la ciudad de los conflictos rurales.

Desde principios de la década de 1990, los sectores dirigentes del país y los planificadores consideraron, con algunas diferenciaciones, superados los problemas agrarios que se habían manifestado en las décadas anteriores. Sin dejar de asignar recursos según la demanda, optaron por establecer presupuestos que redujeron sensiblemente la inversión pública en el campo (Perfetti y Guerra, 1993), al tiempo que se reducía la protección a la producción agrícola. Este ha sido un fenómeno generalizado que en Colombia fue particularmente crítico y agravó conflictos ya existentes.

Las políticas de apertura comercial pusieron de relieve los graves problemas estructurales del campo: frente a la concentración de la propiedad rural la reforma agraria de 1961 resultó ineficaz (Machado, 1998, Binswanger *et al.*, 1993). Las titulaciones masivas de terrenos baldíos facilitaron la replicación de los patrones latifundistas en las zonas donde se expandió la frontera agrícola, sin permitir prácticamente la estabilización de las economías campesinas y su evolución hacia economías empresariales, que son los supuestos –pasados y presentes– de las leyes de reforma agraria.

El desarrollo de la narcoeconomía y las estrategias de lavado de activos procedentes del narcotráfico, así como la práctica consuetudinaria de suprimir a las organizaciones campesinas y a los opositores, a modo de mecanismo de hegemonía política, afianzaron las tendencias preexistentes de concentración de la propiedad territorial, particularmente en las zonas de reciente incorporación a la frontera agrícola, según se desprende de los datos de la Encuesta Agropecuaria de 1995 (DANE, 1996). Ante la creciente magnitud de los conflictos se ha hecho urgente una propuesta de paz de largo alcance, concebida en términos de una política del Estado que trascienda los límites de una administración.

El carácter estructural de los conflictos agrarios vinculados a la crisis nacional plantea la necesidad de construir relaciones de equidad en el campo y de establecer una reforma agraria efectiva (Machado, 1998, Gómez, 2001). Para entender el régimen de propiedad agrario –y su componente político y conflictivo– es preciso analizar la relación de dicho régimen de propiedad con el poder militar, sus raíces históricas, y los acontecimientos nacionales más recientes.

### **La tierra y el poder militar**

En Colombia existe un profundo desconocimiento de las fuerzas armadas y de la marginación que ha caracterizado a esta institución en el seno del conjunto de la nación.

Guillén Martínez (1979), al examinar la

formación de los ejércitos en Venezuela y la Nueva Granada durante la guerra de Independencia, puso de relieve cómo en el primero de estos países, por circunstancias políticas y sociales, «se fue formando un espíritu de cuerpo, claro y preciso en los cuadros de la oficialidad [y se] hizo de la carrera de las armas una profesión regimentada, lógicamente ordenada por ascensos sucesivos, a pesar del desorden y de la improvisación que inevitablemente ocasionaba o imponía la propia batalla política».

La política de los hacendados de la Nueva Granada se orientó hacia el fortalecimiento de los poderes regionales, en desmedro de un poder central incipiente y de su expresión militar. Esta política, sumada a la debilidad fiscal del Estado, condujo al manejo de los terrenos baldíos nacionales como fuente de ingresos fiscales y como recompensa militar, y contribuyó a la formación económica, política y social del latifundio republicano.

La oposición de la elite neogranadina a la formación de un ejército profesional fue un rasgo de la historia política colombiana en el siglo XIX. Inicialmente se ejerció contra el Libertador, el general Rafael Urdaneta y la oficialidad venezolana, para afianzarse más tarde, en 1854, con la derrota de los artesanos y de su líder, el general José María Melo. A finales del siglo, el juego de las fuerzas económicas y políticas del país configuraba un nuevo «momento fundacional»; su expresión fue la Constitución de 1886 y su signo político el autoritarismo, claves de la creación del ejército nacional.

A partir de la institución del regular del ejército, el reclutamiento de su oficialidad se efectuó principalmente entre las capas sociales medias de provincia, caracterizadas por un peculiar tradicionalismo político, religioso y cultural, que ha facilitado los nexos entre terratenientes y militares: los jóvenes oficiales destacados al mando de unidades locales, en particular desde los acontecimientos violentos de los años cincuenta, han sido atraídos sistemáticamente por los terratenientes

mediante «compañías»<sup>3</sup> y facilidades para adquirir tierras y ganado, con el solo fin de asegurar la protección militar de las fincas. Los vínculos así creados explican la formación de una nueva capa de «ex generales hacendados», elemento esencial de la constelación latifundiaria, por ejemplo en regiones como el Magdalena Medio, Meta, Caquetá, etc.

La política interior de lealtades de un ejército colombiano comprometido con los poderes regionales fue contemporánea de la Doctrina de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos, y alteró los objetivos de defensa de la nación para reemplazarlos por la defensa a ultranza de los intereses norteamericanos, convirtiendo así a las fuerzas armadas en un ejército de ocupación en su propio país.

La Doctrina de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos incorporó las experiencias de las guerras contrainsurgentes de Argelia, Indochina y de otros países, y dio paso a la formación de grupos especiales encargados de «la guerra sucia». El ejército colombiano adoptó plenamente esta doctrina traduciendo en ella la propia experiencia construida durante los años de la llamada primera violencia, con los «pájaros»<sup>4</sup> y «chulavitas»<sup>5</sup>, embriones de los futuros «paramilitares».

Las elites colombianas, fuertemente opuestas a una reforma agraria efectiva, dieron como únicas alternativas a los campesinos sin tierras los contratos de aparcería o las colonizaciones en regiones marginales, siguiendo una política que se plasmó en el «Pacto de Chicoral» de enero de 1972. Este pacto fue acordado entre los gremios, los partidos políticos y el gobierno.

<sup>3</sup> Acuerdos contractuales formales entre oficial y terrateniente, en los cuales éste ponía la tierra y los insumos y aquél una pequeña cantidad de dinero, comprometiéndose el militar a ofrecer protección al terrateniente.

<sup>4</sup> Grupos irregulares que generalmente estaban dirigidos por caudillos locales, por terratenientes o por políticos (también llamados «chulavitas»).

<sup>5</sup> Grupos irregulares, dirigidos por la policía, que eran reclutados en las prisiones, en las zonas conservadoras, y seguidores incondicionales del régimen conservador de aquel momento.

A finales de los años setenta, la crisis de la agricultura condujo a que en las colonizaciones se implantaran los cultivos ilícitos. Los grandes narcotraficantes encontraron a una población campesina a la que forzaron a producir cultivos ilícitos como única alternativa de obtención de ingresos. Los campesinos trabajaban obligados por el terror o entregaban su producción a bajos precios. Estas fueron las condiciones en las cuales la guerrilla comenzó a mediar a favor de los colonos –su propio estrato social–, estableciendo impuestos sobre la venta de la base de coca y el látex.

Se crearon así nuevos campos de confrontación en los cuales las fuerzas institucionales apoyaron a los narcotraficantes, no solamente en las zonas de producción de los cultivos ilícitos, sino en todos los niveles de la vida del país, desde el Parlamento hasta la planificación, organización y ejecución de las operaciones militares.

Esta política, que apoyaba además la extensión del control de tierras y territorios, tenía sus raíces en las viejas relaciones de los hacendados con las instituciones armadas del Estado, y se preserva hasta el presente en un *continuum* que desde los enfrentamientos entre hacendados y colonos y agregados, en la década de 1920, prosiguió con la formación y operación, en el decenio de 1950, de los grupos parapoliciales durante «la violencia» de los «pájaros», y el paramilitarismo iniciado en la década de 1980 que ha animado «alianzas estratégicas» con los narcotraficantes.

De lo anterior se desprende el porqué de tan obstinada resistencia por parte del estamento militar a cualquier posibilidad de cambio en el régimen agrario, y más aún a una reforma agraria democrática.

## LAS POLÍTICAS

Al mediar la década de 1990, Colombia había ensayado ya varias estrategias para resolver su «cuestión agraria», y afrontar la adecuación del campo a las transformaciones de la economía inducidas por factores condicionantes externos e

internos. Luego de dos lustros de aplicación de una reforma agraria marginal, durante los gobiernos de Antonio García (1970 y 1982), las políticas de modernización del campo se orientaron, en lo referente al sector campesino, hacia el desarrollo rural integrado (DRI). Sus efectos positivos fueron muy discretos en cuanto a poblaciones atendidas, incrementos de producción, productividad, superación de la pobreza y superación de las «brechas tecnológicas».

La decisión de impulsar las estrategias de DRI precedió a la del desmantelamiento de la reforma agraria, a su sustitución por el fortalecimiento de la aparcería y al impulso de los programas de colonización en las fronteras, opciones encaminadas a mantener incólume la estructura de la propiedad (Gómez, 2001). Pocos años más tarde, el Estado habría de acudir a nuevos programas para las zonas rurales con los cuales tratar de remediar los profundos desajustes creados en los territorios marginales por la colonización, por ejemplo el Plan nacional de rehabilitación (PNR) y los Programas de sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo.

Mientras estos planes y programas debilitaban el alcance y recursos de la reforma agraria, el discurso económico y político oficial restaba cada vez más importancia a dicha reforma. No obstante, la agudización de los conflictos en el campo puso de nuevo de manifiesto el valor del sector agrario y la necesidad de la reestructuración productiva del campo.

Desde finales de los años ochenta se llevaron a cabo análisis de distinto alcance del comportamiento del sector agropecuario y sus tendencias (MESA, 1989). Se estudiaban los procesos de especialización regional, las limitaciones de la producción nacional para atender la demanda interna y acceder a los mercados internacionales, las características de los mercados laborales y los efectos de la violencia sobre la economía agraria. A pesar de haber sido aprobada poco antes otra ley sobre reforma agraria (Ley 30 de 1987), que había contado con el respaldo de diversas formaciones políticas, sus ejecutorias no llamaron la atención de

los analistas, y poco interés despertó en estos ejercicios el sector agrario.

Es importante señalar que si bien en Colombia continúa el proceso de «desruralización» de la población, en el campo viven todavía 15 millones de personas, cifra equivalente al 38 por ciento de la población total. El empleo se desplaza de la agricultura a otras actividades, tal como ocurre en todas las economías en transición, pero el empleo rural aún representa más del 60 por ciento del empleo total (esta proporción es superior en otras economías con grados similares de desarrollo).

### **Las leyes de reforma agraria**

Colombia tiene una larga tradición legislativa en materia de reformas agrarias, pero la puesta en práctica de estas reformas ha sido sumamente limitada (Gómez, 2001). Esta tradición tiene una expresión destacada en la Ley 200 de 1936, nacida en el ámbito del proyecto modernizador del gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo. Con esta ley se intentó abrir el camino a la mercantilización de la tierra y superar las relaciones laborales serviles que existían en el campo. La ley estableció la jurisdicción agraria y jueces especializados en dirimir conflictos de tierras. Se introdujo la figura de la extinción del dominio o pérdida de la propiedad como resultado del incumplimiento de su función social, cuando el propietario deja sin explotación económica la tierra durante un lapso de tiempo determinado. Se reconoce a esta ley haber creado las bases del concepto de reforma agraria en la Colombia contemporánea.

Pocos años más tarde las condiciones políticas que habían conducido a dicha ley de tierras se modificaron sustancialmente, y dieron paso, en 1944, a la Ley 100, que apuntó a neutralizar los posibles efectos de la aplicación de la anterior, restituyendo los contratos de aparcería.

El profundo deterioro social resultante de la violencia de los años cincuenta y las presiones del Gobierno de los Estados Unidos para evitar la influencia en otros países de la revolución cubana condujeron

a la promulgación de la Ley 135 de 1961, mediante la cual se reglamentó una reforma social agraria destinada a presionar a los grandes propietarios agrícolas para que modernizaran las explotaciones en su poder y permitieran un uso más adecuado de sus suelos. La lenta aplicación de esta ley contrastó con las grandes expectativas que había generado; a esta situación trató de remediarse con la Ley 1ª de 1968, que hizo hincapié en la afectación de los predios inadecuadamente explotados, la entrega de la tierra a los aparceros que la estuviesen trabajando y la facilitación de algunos trámites. Según los analistas, la ley logró provocar la baja del precio y de la renta de la tierra.

La Ley 1ª de 1968 se complementó con el estímulo de que fue objeto la organización campesina, pero su impulso fue frenado en 1973 por el «Pacto de Chicoral», acuerdo político entre los partidos tradicionales y los gremios de propietarios con el cual se puso fin a los precarios intentos del reformismo agrario. En adelante se privilegió un aprovechamiento más productivo de las tierras mediante la tenue presión de los «mínimos de productividad», disposición que nunca pudo llevarse a la práctica. Complementariamente, se promulgó una nueva ley de aparcería (Ley 6ª de 1975), con la cual esta relación fue relegitimada luego de haber sido proscrita en la legislación agraria anterior, asimilándose ahora a una sociedad de hecho. Pero tal vez lo más significativo fue la decisión de los sectores gobernantes de rechazar la reforma agraria y pretender resolver la demanda de tierras mediante las colonizaciones, y desplazar a los bordes de la frontera agraria al campesinado que había sido expulsado de sus parcelas.

De esta ley en adelante la legislación agraria se orientó hacia la adquisición de tierras por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), la regulación de las colonizaciones y los programas encaminados a resolver los problemas generados por la desordenada ocupación de las fronteras, como el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y los posteriores

programas para la erradicación de cultivos ilícitos.

Con la Ley 35 de 1982 se aceleraron las compras de tierras del INCORA: estas operaciones han estado marcadas por notorios fenómenos de corrupción. De las 4 400 ha que se habían adquirido en 1981, se pasó a 25 111 ha en 1985, y a 54 704 ha en 1987, cifra no superada desde 1971, cuando se habían adquirido 73 183 ha, para llegar a 96 098 ha en 1992 (Mondragón, 1996). Esta tendencia se explica por los incentivos que muchos terratenientes y altos funcionarios deseosos de vender predios improductivos encontraban en las mencionadas transacciones.

La gradual eliminación de la acción expropiatoria condujo, a través de la Ley 35 de 1982 y la Ley 30 de 1988, a la «reforma agraria mediante el mercado de tierras», concepto que resultaba más aceptable y menos conflictivo para los propietarios y los sectores políticos afines, y que fue explícitamente incorporado en la Ley 160 de 1994. Esta ley se enmarcó en el proyecto neoliberal de reducción en beneficio del mercado de ciertas funciones propias del Estado. Propuso una redistribución de la tierra basada en la menor intervención del Estado en las negociaciones, y buscó la dinamización del mercado de las tierras otorgando subsidios mediante un programa de redistribuciones con énfasis en el acceso individual del campesino a la tierra.

La aplicación de este procedimiento condujo a que en las negociaciones entabladas entre oferentes y compradores el precio de venta de los predios terminara acercándose al propuesto por los propietarios, debido a la escasa capacidad de negociación de los compradores resultante de las relaciones preestablecidas entre unos y otros. Los compradores eran antiguos trabajadores de las fincas adquiridas, y a cambio de algunos favores, los propietarios acabaron proponiéndoles precios ventajosos, hasta el punto de que los compradores aceptaron de hecho pagar el 70 por ciento del valor pactado. Dicho valor estaba cubierto por un subsidio de la INCORA. La única entidad bancaria que

había de asumir la financiación del 30 por ciento complementario –la Caja Agraria– solamente lo hizo en muy pocas oportunidades antes de ser liquidada y reemplazada por una nueva entidad que se llamó Banco Agrario. Este último no respondió a las solicitudes de financiación presentadas y rehusó sistemáticamente asignar fondos para la adquisición de las tierras bajo la Ley 160 de 1994.

Uno de los requisitos exigidos para otorgar el crédito complementario era la presentación de un «proyecto productivo» que debía ser llevado a cabo por los compradores; dicho proyecto habría de estar financiado por un segundo crédito, otorgado en la práctica por la misma entidad bancaria mencionada. En una situación de rentabilidad decreciente de la agricultura, exigir a pequeños productores que carecían muchas veces de experiencia empresarial alcanzar rendimientos económicos suficientes para pagar los intereses de los dos créditos, además de los eventuales intereses de su vivienda, y generar ingresos mínimos de subsistencia, era colocarlos en la imposibilidad de responder a las obligaciones adquiridas. Esta dificultad se hizo patente a menos de dos años de la entrada en vigor de la ley.

El programa oficial de reforma agraria tenía un tiempo de duración de 16 años y pretendía beneficiar a un total de 721 000 familias carentes de tierra mediante la compra de más de 4,5 millones de hectáreas de tierras e inversiones superiores a los 3 000 millones de pesos (de 1994). Para el período 1994-1998, se propuso atender a 250 000 familias (el 15 por ciento de la población objetivo) localizadas en una superficie de 6 millones de hectáreas y hacer inversiones por 671,5 millones de pesos; sin embargo, a causa de la profunda crisis fiscal iniciada en 1996, este objetivo no pudo cumplirse. Hasta el presente, los pequeños campesinos no han conseguido tener acceso a la tierra en las escasas oportunidades en que habrían podido hacerlo.

El carácter limitado de la reforma agraria colombiana se ha reflejado en la extensión

de las superficies intervenidas y en la modalidad de la intervención: hasta el año 2000, el INCORA había adquirido poco más de 1 700 000 ha, que equivalían al 4,8 por ciento de los 28 300 000 ha que según el IGAC eran aptas para labores agropecuarias, es decir poco más del 3 por ciento de la superficie actualmente explotada. De la superficie adquirida, únicamente 69 000 ha –el 5,5 por ciento– fueron expropiadas; las restantes fueron objeto de negociación directa con los propietarios.

De no modificarse la voluntad política que hasta el presente ha alimentado el proceso de reforma agraria, y si el número de familias carentes de tierra se mantuviera constante y el INCORA les adjudicara parcelas al ritmo anual promedio actual, el objetivo reformista se cumpliría en 110 años, o en 43 años al ritmo de adjudicación del 1995. Esta estimación no es, sin embargo, realista porque no tiene en cuenta el aumento del número de familias sin tierra como resultado de las quiebras y embargos que son inherentes al capitalismo, ni los desplazamientos causados por el conflicto armado.

El muy limitado alcance de la aplicación de esta ley llevó al Gobierno en el año 2000 a intentar presentar un nuevo proyecto de ley de reforma agraria, que no tuvo en cuenta las excelentes evaluaciones de la aplicación de la ley vigente y pretendió adelantarse, sin éxito alguno, a un acuerdo –tomado desde la iniciación de las conversaciones de paz en 1998– con la insurgencia en cuanto a este asunto.

La Ley 160 de 1994 introdujo además el concepto novedoso de «zonas de reserva campesina». Creadas para estabilizar los asentamientos de pequeños productores mediante restricciones de venta de los predios, neutralizar la concentración de la propiedad y poner en práctica una producción ambientalmente sostenible, las zonas de reserva campesina han sido objeto de discusión en distintos sectores. Si bien para algunos solamente se podrían implantar en «áreas de colonización» (terrenos baldíos objeto de programas

estatales de titulación), para otros deberían localizarse dentro de la frontera agrícola y permitir el acceso a los mercados y a potenciales proyectos de desarrollo agroindustrial. Mediante estas acciones se pretendía fortalecer el poder político de las comunidades campesinas.

El mejoramiento de la infraestructura física y social tenía como propósito permitir a las comunidades «acceder a una parte mayor del excedente que genera la economía en su crecimiento»; y para este fin era necesaria una orientación amplia, centrada más en la región y menos en la finca o en determinados proyectos productivos (Moscardi, 1996). Esta alternativa, la más deseable desde el punto de vista del desarrollo económico y social del campesinado, planteó el interrogante de cómo hacer efectivo el control de la concentración de la propiedad. Solamente en la medida en que se configure un nuevo escenario político, favorable a una real democratización de la economía agraria, y que se generalicen unos proyectos productivos regionales abiertos a los mercados en el interior de la frontera agrícola –en los cuales el mercado de tierras habría de combinarse con las zonas de reserva campesina–, será posible estabilizar las poblaciones que se desplazan hacia los bordes de dicha frontera.

#### **CONCLUSIÓN: LAS REFORMAS AGRARIAS Y LA REORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO**

El Estado colombiano ha demostrado una capacidad muy limitada para atender las crecientes demandas de la sociedad, en razón del autoritarismo de los regímenes políticos, de la debilidad fiscal, de las apropiaciones del patrimonio por parte de las dirigencias políticas y de los efectos de descomposición resultantes de la corrupción. Ante las incapacidades del Estado se han generado múltiples formas de protesta de las comunidades; y a instancias de la propia sociedad y de organismos internacionales se han introducido importantes reformas en las estructuras políticas y administrativas de la nación, destinadas a municipalizar la

gestión estatal y a ampliar la participación popular.

Los resultados de las reformas ya se han hecho sentir, tanto en el creciente volumen de los recursos transferidos desde el nivel central a los municipios, como en la mayor eficacia de una gestión descentralizada. No obstante, la persistencia de la crisis y de los conflictos ha limitado la capacidad de gobernar diversos aspectos de la vida nacional y buena parte del territorio. Algunos logros de las reformas, como la elección popular de alcaldes y las veedurías populares, han resultado menoscabados por los actos de violencia que tienen su escenario natural en el ámbito local.

El lento progreso de unas políticas sociales y económicas con orientación rural –marcadas por la discontinuidad de las administraciones del Estado– ha contrastado con la rápida expansión de los conflictos. Este tema de las «dos velocidades» (Fajardo, 1994) debe ser tenido en cuenta al analizar las perspectivas del desarrollo nacional.

Al dispar ritmo del progreso de las políticas remediadoras y a la expansión de los conflictos se añade la distancia creciente entre dos grandes sectores de la sociedad:

- un segmento urbano vinculado a componentes modernos de la economía y de los servicios que tiene «representaciones culturales» propias; y
- un extenso mundo rural de pequeños y medianos campesinos, indígenas y trabajadores sin tierra distribuidos en un territorio caracterizado por una precaria presencia del Estado. Unas condiciones de gran iniquidad afectan el acceso a los beneficios del desarrollo de este sector.

En este contexto se inscribe la problemática del narcotráfico, que ha configurado estrategias internacionales determinadas por intereses geopolíticos, los cuales amenazan la propia seguridad de las fronteras del país, y cuestionan la legitimidad de unas instituciones nacionales debilitadas.

La profundización del conflicto social y político parece haber llegado, desde hace ya



algunos años, a un punto de no retorno; más aún, ha afectado a las relaciones internacionales de Colombia. La influencia tanto de factores externos como internos deberá ser comprendida dentro de las estrategias que el país habrá de diseñar y abordar para la superación de la crisis.

La tendencia hacia la globalización de la economía y la apertura económica comienza a mostrar hoy algunos de sus límites, como lo atestiguaron los movimientos sociales de oposición que se manifestaron en Seattle y Washington (en 2000), en Praga, Davos y Génova (en 2001), en los Foros de São Paulo y en la crisis argentina. En esta fase de replanteamientos será necesario reforzar una política de mayor intervencionismo y de protección de productos estratégicos como la que Colombia ha formulado en algunas oportunidades, y que ocupa un lugar intermedio entre el intervencionismo venezolano y la desestatización boliviana, según se desprende de un estudio comparativo reciente de los países de la Junta del Acuerdo de Cartagena (Bejarano, 1997b).

La reorganización económica y política se definirá en el marco de las relaciones internas e internacionales. La ampliación (globalización) de los mercados, al tiempo que plantea riesgos para la producción nacional también abre perspectivas a ésta, siempre y cuando se logren racionalizar las condiciones de la producción y sus costos. En este contexto se inscribe igualmente la problemática del narcotráfico, que está directamente ligada a la dinámica de los mercados de los productos agropecuarios. En la medida en que la agricultura nacional recupere su rentabilidad, los cultivos ilícitos perderán su carácter de alternativa única para los pequeños productores que se encuentran en las fronteras agrarias del país. Por esta razón, el apoyo más importante que la cooperación internacional pueda brindar para superar la problemática del narcotráfico no serán las dádivas entregadas a un dudoso «desarrollo alternativo» sino una política efectiva y estable de mejoramiento de las condiciones de inserción de los productos

agropecuarios colombianos en los mercados de los países que ofrecen programas de cooperación.

En el plano de las iniciativas nacionales, Colombia puede hacer valer su prolongada experiencia en materia de aplicación de políticas proteccionistas –abruptamente suspendidas por el ciclo aperturista–, y formular una opción propia en la que se combine la «exposición» a los mercados de aquellos productos que no requieren protección con la defensa de otros productos que, por consideraciones políticas, económicas y sociales, deban recibirla. En el caso de la agricultura, se trata de los productos que sustentan la economía campesina, y de los sectores con mayor capacidad de generación de empleo y mayores posibilidades de un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Esta política, guiada por el interés nacional de crear condiciones de desarrollo y convivencia pacífica, no puede constituir una propuesta de protección a ultranza de sectores que no son social, económica o ambientalmente sostenibles –por ejemplo los que dependen de la concentración excluyente de la propiedad territorial y de tecnologías depredatorias–, la ganadería extensiva, la utilización intensiva de insumos agroquímicos en las explotaciones agrícolas o la extracción no sostenible de recursos renovables y no renovables.

La búsqueda de soluciones al problema de la vulnerabilidad alimentaria, de las necesidades básicas insatisfechas, del desconocimiento de los derechos elementales de las comunidades y los individuos, de la destrucción del patrimonio ambiental, etc. ha de orientarse hacia la ocupación racional del territorio y el acceso equilibrado a sus recursos, con miras al bienestar general de la población, la generación de empleo e ingresos y la construcción de las condiciones objetivas para democratizar la representación política y hacer que la equidad exista.

Los elementos del bienestar son la seguridad alimentaria, el empleo, los ingresos y los servicios básicos que

garantizan unas condiciones adecuadas de existencia. Para alcanzar la seguridad alimentaria a partir de la continuidad de la oferta es necesario reorganizar los sistemas de producción, facilitando el acceso físico y económico de los productores a los recursos y servicios (tierras, aguas, tecnología, infraestructuras), fortalecer los mercados locales y regionales y recuperar los fundamentos del ecosistema en que vive la sociedad y se desarrolla la producción. Es necesario fortalecer la organización de la producción de bienes agrícolas primarios en zonas aledañas a los centros de consumo, creando las condiciones para el asentamiento y estabilización de pequeños y medianos productores. Se abrirán así las perspectivas de generación de valor agregado en la finca y en la localidad, y se generará empleo. Consecuentemente, se contribuirá a la descongestión de las grandes ciudades y a configurar nuevos patrones de asentamiento en beneficio de la revalorización económica, social y política de la vida rural.

Las pautas de formación de asentamientos humanos en Colombia no pueden modificarse de manera súbita: una política que pretenda corregir las estructuras existentes debe crear atractivos para la ocupación de los espacios más adecuados, disminuir la presión sobre las zonas de riesgo, cambiar los patrones de uso extensivo, dar facilidades a las explotaciones intensivas y sostenibles, y reconocer que la vida rural es el punto de partida de un equilibrio efectivo en las relaciones campo-ciudad, y condición de una la sociedad colombiana viable.

Conviene recordar el pensamiento de Huntington (1968) respecto a los desequilibrios campo-ciudad y a los conflictos que generan: «... el campo juega el papel de fiel de la balanza en el proceso de modernización política. Si el campo apoya el sistema político y no se enfrenta al gobierno, el sistema está seguro contra una revolución. Si el campo está en la oposición, tanto el sistema como el gobierno están en peligro de ser suplantados. El papel de la ciudad es, permanentemente, el de

alimentar la oposición. El papel del campo es variable: lo mismo puede ser un puntal de estabilidad o la chispa de una revolución. La oposición del campo es fatal. Quien controla el campo controla el país...».

## BIBLIOGRAFÍA

### **Oficina del Alto Comisionado de las Naciones**

#### **Unidas para los Refugiados (ACNUR) et al.**

1998. *El desplazamiento por la violencia en Colombia*. Memorias del foro «Desplazados Internos en Antioquia». Medellín, 27-28 de julio, p. 31-32.

**Bejarano, J.A.** 1997a. *Las políticas agrícolas en los países de la comunidad andina: un análisis comparativo*, IICA, Santafé de Bogotá.

**Bejarano, J.A. et al.** 1997b. *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*. Universidad Externado de Colombia/FONADE, Santafé de Bogotá.

**Bejarano, J.A.** 1998. *Economía de la agricultura*. Tercer Mundo/Universidad Nacional/IICA, Santafé de Bogotá.

**Binswanger, H. et al.** 1993. *Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations*. Banco Mundial, Washington, D.C.

**Blair T.E.** 1993. *Las fuerzas armadas. Una mirada civil*. CINEP, Santafé de Bogotá.

### **Comisión Económica para América Latina y el**

#### **Caribe (CEPAL).**

1986. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

**CODHES/UNICEF.** 1998. *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en un país fragmentado*. Santafé de Bogotá.

**Colmenares, G.** 1987. La formación de la economía colonial (1500-1740). En J.A. Ocampo, ed. *Historia económica de Colombia*. FEDESARROLLO/Siglo XXI Editores, Santafé de Bogotá.

### **Departamento Administrativo Nacional de**

#### **Estadística (DANE).**

1996. *Encuesta Nacional Agropecuaria. Resultados 1995*. Santafé de Bogotá.

**Domínguez, C.** 1992. Geografía política y ordenamiento territorial. *Ordenamiento territorial*. IGAC-COT-DNPA, Santafé de Bogotá.

**Fajardo, D. et al.** 1997. *Colonización y estrategias de desarrollo*. IICA/Ministerio del Medio Ambiente. Santafé de Bogotá.

**Fajardo, D.** 1994. La política social rural. En E. Moscardi, ed. *El agro colombiano ante las transformaciones de la economía*. IIC/Tercer

- Mundo Editores, Santafé de Bogotá de Bogotá.
- FEDEPALMA.** 2001. *El Palmicultor*, N° 349, Santafé de Bogotá.
- Figueroa, A.** 1996. «Pobreza rural en los países andinos», ponencia presentada en el Seminario internacional sobre política agrícola hacia el 2020: la búsqueda de la competitividad, sostenibilidad y equidad. IICA, Santafé de Bogotá, marzo de 1996.
- García M., E.** 2000. *El sector arrocero de cara al nuevo milenio* (tesis de grado). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional, Santafé de Bogotá.
- García N., A.** 1970. *Dinámica de las reformas agrarias en América Latina*, Editorial La Oveja Negra, Santafé de Bogotá.
- García N., A.** 1982. Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina. IICA, San José.
- García N., A.** 1973. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Ediciones Cruz del Sur, Buenos Aires.
- Gómez J., A.** 2001. *Colombia: análisis y alternativas al problema agrario*. Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Santafé de Bogotá (mecanografiado).
- Guillén Martínez, F.** 1979. *El poder político en Colombia*. Editorial Punta de Lanza, Santafé de Bogotá.
- Gutterman, L.** 1994. El sector agropecuario frente a la apertura. En E. Moscardi, ed. *El agro colombiano ante las transformaciones de la economía*. TM editores, Fundación para las Investigaciones Agronómicas. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Santafé de Bogotá.
- Heath, J. y Deininger, K.** 1997. *Implementing negotiated land reform: the case of Colombia*. Banco Mundial, Washington, D.C. (poligrafiado).
- Helmsing, A.H.J.** 1990. *Cambio económico y desarrollo regional*. CEREC-CIDER, Santafé de Bogotá.
- Huntington, S.P.** 1968. *Political order in changing societies*. Harvard University, New Haven, CT, Estados Unidos.
- Jaramillo, C.F.** 1998. La agricultura colombiana en la década del noventa. *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, noviembre. Santafé de Bogotá.
- Lastarria-Cornhiel, S.** 1998. *El arrendamiento de tierras en Colombia: prácticas y marco teórico-histórico*. Misión Rural, agosto de 1998. Santafé de Bogotá.
- LeGrand, C.** 1986. *Frontier expansion and peasant frontier in Colombia 1830-1936*. University of New Mexico Press, Albuquerque, NM, Estados Unidos.
- Lipietz, A.** 1977. *El capital y su espacio*. Siglo XXI Editores, México.
- Lorente, L. et al.** (s.f.). *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*. CEGA, Santafé de Bogotá.
- Machado, A.** 1984. Reforma Agraria. Una mirada retrospectiva. *Economía colombiana*, N°s 160-161, agosto-septiembre, Santafé de Bogotá.
- Machado, A.** 1998. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. El Áncora Editores, Santafé de Bogotá.
- Márquez, G.** 1996. *Ecosistemas estratégicos y otros estudios de ecología ambiental*. Fondo FEN Colombia, Santafé de Bogotá.
- May, E.** 1995. *La pobreza en Colombia*. Tercer Mundo Editores/Banco Mundial, Santafé de Bogotá.
- Misión Rural.** 1998. *Una perspectiva regional*. Tercer Mundo, IICA, Santafé de Bogotá.
- Ministerio de Agricultura-Departamento Nacional de Planeación (MESA).** 1990. *El desarrollo agropecuario en Colombia*, Informe final, Misión de Estudios del Sector Agropecuario. DNP, Santafé de Bogotá.
- Moore, B.** 1993. *Social origins of dictatorship and democracy*. Beacon Press, Boston, MA, Estados Unidos.
- Mondragón, H.** 1996. *Reforma agraria y perspectivas del campesinado*. VIII Foro Nacional «Paz: democracia, justicia y desarrollo», julio de 1996. Santafé de Bogotá.
- Mondragón, H.** 1997. *Otra vez el socialismo*. Errediciones, Santafé de Bogotá.
- Moscardi, E.** 1996. *Una nota sobre el desarrollo rural en América Latina: de los proyectos de modernización al "Empowerment" de las comunidades campesinas*. Santafé de Bogotá (mecanografiado).
- Ocampo, J.A.** 1984. *Colombia y la economía mundial 1830-1910*. Siglo XXI Editores, Santafé de Bogotá.
- Ocampo, J.A. y Perry, S.** 1995. *El giro de la política agropecuaria*. TM Editores-FONADE-DNP, Santafé de Bogotá.
- Perfetti, J.J. y Guerra, M.R.** 1993. *Los*

- beneficiarios del gasto público social en las áreas rurales. Estudio de incidencia del gasto público social.* DNP, Santafé de Bogotá.
- Rangel S., A.** 1996. *Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo.* Encuentro colombo-español «Paz y guerra en conflictos de baja intensidad: el caso colombiano», enero de 1996. Santafé de Bogotá.
- Reyes, Á. y Martínez, J.** 1994. Funcionamiento de los mercados de trabajo rurales en Colombia. En C. González y C.F. Jaramillo, coord. *Competitividad sin pobreza.* Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.
- Sarmiento, L.** 1996. La pobreza rural en Colombia en el contexto latinoamericano. *Una mirada social al campo.* Santafé de Bogotá.
- Saxe-Fernández, J.** 1999. Neoliberalismo y Tratado de Libre Comercio: ¿ciclos de guerra civil? *Revista Innovar*, N° 14, diciembre. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.
- Thoumi, F.** 1994. *Economía política y narcotráfico.* Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.
- Uribe, S.** 1997. Los cultivos ilícitos en Colombia. En F. Thoumi *et al.* *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social.* Ariel Ciencia Política, Santafé de Bogotá.
- Utria, R.D.** 1992. Ordenamiento ambiental territorial: hacia un enfoque conceptual. *Ordenamiento territorial.* Santafé de Bogotá.



## **La réforme agraire en Ecosse: un commentaire économique sur la proposition de «droit communautaire d'achat de la terre»**

*En 2001, le Scottish Executive a publié des propositions visant à réformer radicalement la législation foncière. La proposition la plus controversée et la plus ambitieuse vise à donner à des groupes communautaires s'étant dotés de la personnalité juridique le «droit d'achat» de terres lorsque celles-ci sont en vente sur le marché et de fournir des fonds publics pour aider à payer le prix d'achat. L'article passe en revue cette proposition et évalue dans quelle mesure la propriété foncière communautaire permet d'atteindre les objectifs économiques et sociaux du gouvernement. En général, ces propositions pourraient contribuer, dans une faible mesure, au développement rural durable, mais uniquement si les liens sociaux au niveau des communautés et les dispositions prises sur le plan de la gestion sont suffisamment souples et résistants pour faire face aux pressions externes et internes. Comme l'achat de terres coûte cher, d'autres approches comme le transfert de terres forestières domaniales ou la réintroduction d'une taxe sur les terrains de sport devraient être envisagées, car elles pourraient se révéler un moyen rentable d'obtenir des avantages économiques au niveau local de la gestion et de l'utilisation des terres.*

## **Reforma agraria en Escocia: comentario de tipo económico sobre «el derecho de la comunidad a comprar la tierra» propuesto**

*En 2001, el ejecutivo escocés publicó propuestas para introducir reformas sustanciales en la legislación que regula la tierra. La más controvertida y ambiciosa de ellas consiste en conceder a grupos de la comunidad jurídicamente constituidos «el derecho a comprar la tierra» cuando ésta se comercialice y en proporcionarles fondos públicos para que puedan satisfacer el precio de compra. La finalidad del presente artículo es examinar esta propuesta y evaluar la probabilidad de que la propiedad comunitaria de tierra cumpla los objetivos económicos y sociales del Gobierno. Se confía en que las propuestas mejorarán modestamente las perspectivas de conseguir un desarrollo rural sostenible, siempre que los lazos sociales de la comunidad y los sistemas de ordenación sean lo bastante flexibles y resistentes como para soportar fuertes presiones, tanto externas como internas. Debido a que la compra de tierra es costosa, también deberían examinarse otros enfoques, como la transferencia de terrenos forestales públicos o la reintroducción de un impuesto sobre las fincas de recreo, que pueden revelarse medidas eficaces en función de los costos para sostener los beneficios económicos locales derivados de la utilización y ordenación de tierras.*

# Land reform in Scotland: an economic commentary on a proposed “community right to buy land”

D. Macmillan, K. Thomson and B. Slee

Department of Agriculture and Forestry, University of Aberdeen, Scotland, United Kingdom

*In 2001, the Scottish Executive published proposals to introduce substantial reforms to legislation governing land. The most controversial and ambitious of these proposals is to give legally constituted community groups the “right to buy” land when it is placed on the market and to provide public funding to help meet the purchase price. The aim of this article is to review this proposal and to assess the potential of community landownership to meet the government’s economic and social objectives. On balance, we expect that the prospects for sustainable rural development will be modestly enhanced by the proposals, but only if community social bonds and management arrangements are sufficiently flexible and resilient to withstand difficult external and internal pressures. Because land purchase is expensive, other approaches – such as the transfer of state forestry land or the reintroduction of a tax on sporting estates, which may prove to be cost-effective ways of sustaining local economic benefits from land use and management – should also be considered.*

## INTRODUCTION

Certain monosyllabic words have the emotional impact of a bullet, with the power to kill dead any rational discussion of the economics of the subject – and politicians, whose stock in trade is words, know well how to use them. One of these words is “land”.

(Clark, 1973)

Land reform has been the subject of controversial debate in Scotland ever since the Highland Clearances of the eighteenth and nineteenth centuries, when large numbers of people were evicted from their farms to make way for sheep and, subsequently, hunting interests. Following the creation of the Scottish Parliament in 1999, the land reform debate has gathered renewed momentum and risen once again to the top of the political agenda.

In Scottish society, there are deep-rooted concerns about the way land is owned and managed, especially in the Highlands.

Perhaps in no other region of Europe is the power of land-owning interests so frequently argued over and criticized by such a wide spectrum of people. At the heart of these concerns are the highly concentrated nature of landownership<sup>1</sup> and the dedication of large tracts of land to hunting activities.

Although game management on these estates provides some local jobs and injects income into what are relatively disadvantaged areas, the landowner often finds himself in conflict with the local community and with wider public opinion. Local problems include the damage done to agricultural crops from marauding deer (and counter-accusations about poaching) and the reluctance of estate

<sup>1</sup> Wightman (1996) estimates that 50 percent of the Scottish land area is owned by fewer than 600 individuals, companies or trusts.

owners to support local businesses, for example by releasing land for development purposes.

Among urban communities the general perception of landowners is also negative, although the issues are rather different. Many city dwellers find the notion of owning land purely for hunting offensive, and this animosity is further aroused when stories about illegal trapping and poisoning of rare predators by gamekeepers appear in the media. Wide-ranging restrictions on public access to private land, put in place to protect the owners' privacy, also anger the growing number of outdoor enthusiasts who throng to the hills at weekends.

In 2001, the Scottish Executive published proposals to introduce several reforms to legislation governing land. These include replacing the archaic "feudal" system of landownership, the creation of a comprehensive land register, the modernization of farming tenure and greater public access to the countryside. Perhaps the most controversial and ambitious of these proposals is the introduction of direct government intervention in the land market to support community landownership.

Common landownership (CLO), in general terms, is an ownership regime whereby a group of resource users share rights and duties towards a resource. Essentially, they are social units with definite membership and boundaries; they have certain common interests, at least some interaction among members, some common cultural norms, and often their own endogenous authority systems (Bromley, 1991).

Although common ownership persists in the mountainous regions of France, Italy, Norway and Switzerland, there is no strong tradition in Scotland. Hence there is considerable scepticism about the rationale for, and efficacy of, the proposed legislation. The purpose of this article is, therefore, to examine the potential of CLO to address the economic and social problems of rural areas and to assess the potential cost-effectiveness of the proposed legislation.

## HISTORICAL BACKGROUND

Four key historical events in the Scottish Highlands create the background to the current tensions surrounding landownership. These are: a) the break-up of the traditional clan system following the failure of the Jacobite rebellion; b) the boom and bust of the agrarian economy in the nineteenth century; c) the rise of the sporting estate in the Victorian era and d) the establishment ofcrofting tenure.

The situation of landownership prior to the 1745 rebellion<sup>2</sup> has been described as "kinship modified by feudalism". Although there were many feudal features of highland landownership, the application of feudal powers was tempered by familial ties (Wightman, 1996). It was the weakening of these ties and the stronger assertion of private property rights following the Jacobite defeat that precipitated the social crises that engulfed the people in a downward spiral of starvation, disease, eviction and finally, for many, enforced emigration to the New World (Hunter, 1976).

Brief periods of relative prosperity in the eighteenth and nineteenth centuries did occur and were associated with imperial conflicts that brought high prices for black cattle, alginates (made from kelp, a type of seaweed), wool and mutton. By the mid-nineteenth century, however, Highland exports were subjected to increased competition from the new colonies, principally Australia and Canada, and profits could not be sustained.

As the prosperity of sheep farming faded, so the boom of sporting estates began, prompted initially by the purchase of Balmoral Estate by Queen Victoria in the late 1840s. Royal patronage of this kind encouraged other wealthy people, many of whom had made their fortunes in the Industrial Revolution, to acquire large tracts of land for sport (and enhanced social status) from cash-strapped aristocrats.

---

<sup>2</sup> The 1745 Jacobite rebellion was the last in a series of rebellions led by the exiled Stuart monarchy. The Stuarts drew much of their military support from the Highland clans who, like the Stuarts, retained allegiance to the Roman Catholic faith.



The principal game species were red grouse and red deer, both of which require large areas of unpopulated and uncultivated land. While investments to improve game bags and visiting shooters created “prosperity of a sort” (Fraser Darling, 1947), relatively few jobs were created and the mass of the population was left to survive on smallholdings (referred to as crofts) that were barely large enough to meet family food needs.

Ireland had experienced similar social and economic problems to those of the Highlands in the nineteenth century, and the Irish land reform movement helped spread interest in land reform to Scotland. When crofters on the island of Skye in the Inner Hebrides followed the example of their Irish colleagues and held a rent strike, skirmishes between rent-strikers and the police received substantial publicity and shifted public opinion firmly in favour of reform. In 1886, the Crofters Act provided small farmers with security of tenure and the “right to buy”.

In the twentieth century, despite further reforms such as the Small Holders Act of 1911 and the formation of the Highlands and Islands Development Board in 1965, with stronger powers than any other UK development agency, land reform receded in political and economic importance. In part, this reflected a growing recognition that the land, depleted by centuries of cultivation, was barely capable of supporting families at anything more than subsistence level, but it was also a consequence of the growth in oil- and tourist-related businesses, which provided better employment prospects – especially for younger people.

With the exception of “club farms” – combining communal management of the sheep flock with private rights over arable areas – which flourished briefly in the middle part of the nineteenth century, CLO did not feature during the land reform period. Although it does offer some advantages in terms of economies of scale, the government, perhaps wary of the development of the socialist movement in Russia, avoided any direct legislative

encouragement of community ownership.

It was not until the early 1990s, when three estates came under the ownership of local crofting trusts (Assynt, Borve and Annishader/Melness), that community ownership began to emerge on any significant scale. The driving force behind the formation of these trusts was economic necessity. With agriculture failing, the community recognized that only with the freedom to diversify into other enterprises – such as renewable energy and tourism – that ownership would bring, could they survive.

The sale of Assynt, in particular, caught the public’s imagination as the crofters were facing the threat of the land being subdivided and sold off to outside interests. The purchase price of £300 000 was successfully raised by the crofters with help from public donations and financial assistance from several public organizations. The Assynt Crofters Trust, which now owns the land, is governed by a board of directors, each of whom is elected by a democratic vote taken in each of the 13 townships making up the estate (MacKenzie, 1999).

Several years after Assynt, the Hebridean island of Eigg was placed on the market, with an asking price of £2 million. After years of conflict with the previous estate owners, the residents decided to buy the island for themselves. The Isle of Eigg Heritage Trust was formed, which included the Scottish Wildlife Trust and Highland Council, and with the help of public donations – including one contribution believed to be close to £1 million – the Trust purchased the island in 1997.

Although less than 1 percent of land in Scotland is communally owned and the impact of recent community ownership ventures on local economic opportunities has not been evaluated, the Scottish Parliament is preparing to pass legislation that will place CLO at the centre of its land reform policy. In the next section we briefly summarize the current proposals before examining the potential of CLO to enhance the sustainable development of remote rural areas.

## PROPOSED LEGISLATION

The Scottish Executive has stated that the primary aim of their land reform programme is to establish a series of measures that will “remove the land-based barriers to the sustainable development of rural communities” (LRPG, 1999).

Sustainable development is defined as *development that enhances economic well-being, social equity and the environment.*

The main vehicle for delivering sustainable rural development is the “community right to buy” land if, and when, it is to be sold. Key aspects of this legislation are:

1. The “right to buy” will be restricted to communities that live on, or in close proximity to, the land in question.
2. The price to be paid will be determined by a government-appointed valuer and will be based on the current market value.
3. A Scottish Land Fund will be created from the proceeds of the National Lottery to help communities meet the valuation price. Grants and loans at favourable rates and worth up to £1 million are available.
4. Communities will be given time to raise the additional funding by introducing a minimum period between notice to sell and the closing date.
5. The “right to buy” will be backed up by a new power of compulsory purchase that will be used if the owner attempts to evade community purchase, for example by gifting land or by trading in shares.

## CAN COMMUNITY LANDOWNERSHIP CONTRIBUTE TO SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT?

This section examines the potential contribution of government-sponsored CLO to the three linchpins of sustainability: economic efficiency, social equity and the environment.

### Economic efficiency

In Scotland, as in most modern market economies, the principal rationale for direct government intervention on economic grounds is the neoclassical concept of

market failure. Market failure arises when inadequate institutional arrangements prevent the market mechanism from allocating resources efficiently. The overall aim of government intervention is therefore to take measures to adjust or replace these failing institutional arrangements.

The rationale for some of these measures can be related to conventional “market failure” arguments such as problems with information and transaction costs. For example, some proposed community buy-outs have failed or have not been attempted because the community simply lacked the necessary organization and finance to bid within the limited amount of time between the notification of a sale and the closing date. In other cases, estate owners have preferred to sell secretly to a fellow sporting enthusiast who would manage the land according to “traditional” sporting practices.

A further and more serious possible market failure being addressed is that of land monopoly. One of the main criticisms voiced by the land reform lobby concerns the power landowners can wield over the development aspirations of local people. As most private estates cover relatively large contiguous estate areas, often in excess of 5 000 ha, individual owners can exercise monopoly control over the supply and price of land in an entire locality. Furthermore, entry to the land market is restricted by the way land is made available. Although the price of the land is relatively low on a per hectare basis, the entire estate, rather than just a few hectares, is normally placed on the market. The associated price tag, which can run into millions of pounds, effectively creates a barrier against entry to the market for everyone but the “super” rich.

The monopolistic power of owners with regard to community purchase is further enhanced by the fixed nature of the asset. Unlike other factors of production, land is spatially fixed in location: hence no two parcels of land share exactly the same characteristics in terms of geographic location, biophysical potential or, indeed, cultural heritage. Because community groups have strong ties to the land on

which they live, they must deal with only one owner – land somewhere else would simply be of little interest.

This therefore raises the question of to what extent the transfer of land to community ownership would end the problems associated with private land monopolies – primarily access to land. Clearly, this issue will be dependent on the governance of the community group. Institutional arrangements should be flexible enough to allow individuals from within, and even from outwith, the community to access land for development purposes and to avoid domination by “single interest” factions. For example, the most efficient Japanese fishing cooperatives tend to allow trading in shares within the cooperative, with mechanisms to sell community assets to outside interests also available (McKean and Ostrom, 1995).

Another potentially efficient outcome of CLO relates directly to resource management and use. From an economic point of view, land can be characterized as an inseparable bundle of localized resources the use of which, in conjunction with other resources (construction or equipment capital, labour or time, manufactured inputs) can lead to the production of marketed (e.g. food and timber) and non-marketed (e.g. biodiversity, recreation) goods.<sup>3</sup> In contrast to traditional estates, where the owners focus principally on sporting and private pleasure, CLO offers the possibility of reorganizing these resources more efficiently through the following mechanisms.

- *Integration.* Community ownership could help to internalize externalities (i.e. effects on third parties such as neighbours or visitors) through closer integration and cooperation. For example, deer management plans could be drawn up by all stakeholders to help minimize the negative impacts of deer

<sup>3</sup> Indeed, the complexity of assessing the impact of land reform legislation derives not so much from the variety of uses to which land can be put (labour and finance are perhaps even more varied in their purposes), but from the inseparability of the different aspects of the “bundle”.

grazing on farming and forestry. Under the traditional estate system, sporting interests are paramount, and farm tenants’ concerns are often ignored or treated as a low priority.

- *Diversification.* The multi-objective nature of community management may also encourage diversification into a wider range of business activities, which would help insulate the community from downturns in traditional markets such as agriculture or hunting. Several renewable energy projects involving wind and water power have already been initiated by newly formed community groups.
- *Economies of scale.* Community cooperation could also generate new economies of scale. For example, a community cattle herd would be more efficient to manage than several smaller individual herds, releasing time for alternative activities. In areas where common ownership survives in Europe today, such as Italy and Scandinavia, communal management tends to be the only efficient mechanism for managing relatively unproductive, extensive resources such as natural forests and upland grasslands as it allows the management and administrative costs to be spread over a large area.
- *Partnerships.* By adopting a flexible definition of “community” that encompasses outside (non-local) interests, CLO may generate further gains from injections of capital and expertise. For example, partnerships with environmental charities will enable community groups to combine the financial strength and specialist expertise of the charity with their own local knowledge and ideas. In one such case, on Sconser Estate on the island of Skye, the local community work closely with the John Muir Trust (JMT), a registered charity with conservation and outdoor recreation objectives. A joint management committee, comprising JMT representatives, crofters and non-crofting residents, make many of the decisions on land use

and administer the income raised on the estate.

Many of these potential gains will only be realized if the institutional arrangements are sufficiently flexible. Experience from around the world has shown that communal management can break down if institutional arrangements are inadequate, for example if management rules are inadequately enforced or decision-making is slowed down by the innate conservatism of some members of the rural community or by major antagonisms within the group. Adopting appropriate incentive mechanisms would appear to be the key: simplistic egalitarian arrangements such as income pooling are often inadequate because they encourage free-riding as a dominant strategy, particularly if the group is not underpinned by strong social relationships (Platteau and Seki, 1999). Flexibility in management is also required, with devolved decision-making structures that allow specialization and independent management of specific resources such as forests, game or agriculture, but within a coordinated CLO framework.

### **Social equity**

Although concerns about social equity are less acute than during the Clearances of the eighteenth and nineteenth centuries, when unfettered market forces led to great imbalance in the distribution of wealth, equity remains an important consideration for government.

While the legislation will broaden landownership and benefit some rural communities, it does not necessarily follow that the overall impact of the legislation on the distribution of wealth will be positive. For example, the “right to buy” legislation will provide existing landowners with full compensation based on the market price, using funds drawn from the National Lottery.<sup>4</sup>

The use of Lottery funding for this

<sup>4</sup> A percentage of profits from the National Lottery is dedicated to supporting the arts, tourism, the environment and various community initiatives.

purpose raises some concerns with respect to equity and fairness. Under current proposals it is planned to allocate 75 percent of funds allocated to Scotland under the “Green Spaces and Sustainable Communities” programme of the Lottery funding scheme. In the rest of the UK, this money is intended to be used to improve the use and enjoyment of green space, especially in urban and urban fringe areas (NOF, 2000). Hence, people from some of most deprived areas of Scotland in social and environmental terms (many of whom will doubtless buy lottery tickets) will be denied funding for environmental projects as a result of this legislation.

### **Environment**

The impact of CLO on the environment is a matter for conjecture, as it will depend on the management objectives of individual groups. However, early evidence from various CLO groups suggests that greater investment in environmental enhancement has taken place than under private ownership. Possible reasons for this include:

- Strategic partnerships with conservation groups such as the Scottish Wildlife Trust and the John Muir Trust.
- Greater interest in environmental grants available under schemes such as the Native Pinewood Scheme and Rural Stewardship Programme. Wealthy private landowners are much less interested in obtaining grants and other forms of financial assistance than are cash-poor community groups.
- Changes to management objectives. Traditional sporting estate management focused on maximizing deer numbers, particularly stags, for hunting. This approach can result in serious overgrazing of rare woodland and moorland habitats. Community groups have been more willing to reduce deer numbers in order to diversify estate activities.
- Ownership has given communities greater control over their long-term future and hence a greater awareness of the need for environmental stewardship.

## ALTERNATIVES TO COMMUNITY LAND PURCHASE

Given that there is a case for intervention to encourage CLO on grounds of sustainable development, there remains the question of cost-effectiveness. The government's plans for CLO include a budget of £11 million for land purchase. The market price of individual sporting estates averages around £3 million and it is therefore clear that land purchase is both expensive and unlikely to increase significantly the area of land under CLO. This section examines the potential of other, perhaps more cost-effective, options for encouraging community development.

### Option A: private fundraising

Several successful community buy-outs have relied, for the most part, on public donations. Direct financial assistance from government would be unnecessary if CLO could be supplied privately. However, charitable donations are inefficient from an economic point of view (i.e. do not produce an optimal level of community ownership) for two reasons.

First, public appeals for community land purchase are vulnerable to free-riding. In other words, some individuals will not contribute to an appeal for funds even when they are willing to pay because they expect that others will contribute sufficient funds to purchase the land. Second, public appeals face high transaction costs associated with information provision, contractual details concerning ownership rights and the actual collection of donations.

A compromise approach would be to require aspirant community groups to raise a significant proportion of the capital required (e.g. 50 percent). Such a condition would not only reduce the burden on public finances but would also a) reduce the potential for rent-seeking and b) help identify communities that are most likely to succeed. For example, communities that were unable to raise their share of funding would be unlikely to be sufficiently motivated or organized to sustain a viable land-owning enterprise.

### Option B: Transfer of land in state ownership

The current debate on landownership has overlooked the fact that the Forestry Commission (FC), a government agency, is the single largest landowner in Scotland, with approximately 700 000 ha of land (Wightman, 1996). Because most forests are unprofitable, transferring the land to local community groups would be a relatively cost-effective way of achieving community ownership. For example, a cost-benefit analysis of replanting commercial forests, which incorporated monetized values for a range of non-market benefits, revealed that almost 40 percent of the forest area in Scotland, failed to achieve a 6 percent rate of return (Macmillan, 1993).

Although these forests are characterized by poor financial returns from timber, local groups may be better placed to make the woodland more viable through diversification into a wider range of woodland and tourist activities. In its capacity as a government agency, the FC has to focus on timber production and meeting strict revenue targets from timber. Unlike normal businesses, FC managers are judged not in terms of profit and loss, but by pseudo-measures of efficiency such as timber and environmental targets, as well as various other actions or achievements. Revenues go directly to the Treasury rather than being reinvested locally and the annual budgeting process provides little or no incentive to increase revenues or reduce costs over agreed levels at the start of the year. State foresters are therefore not expected, nor are they given sufficient incentives, to be agents for local economic development.

By comparison, a local community group will be more focused on local benefits from forestry and will also possess greater local knowledge of the forest resource and potential market opportunities. In North America, for example, there is considerable evidence that locally owned forests perform better than Federal forests, both in terms of keeping costs down and increasing revenues. In Montana, for example, locally owned forests earn approximately US\$2 for

every dollar spent, whereas national forests manage to earn only 50 cents for every dollar spent (Leal, 1995).

### **Option C: Cross-compliance**

Cross-compliance has been widely advocated as a means of persuading rural landowners to engage in beneficial actions. Essentially, cross-compliance creates conditionality with regard to the receipt of public funding and imposes requirements on a farmer (or other landowner), normally with respect to the environment.

There are a number of applications of cross-compliance in farm policy. For example, area payments are conditional on an agreed level of set-aside. Avoidance of overgrazing is theoretically a condition of compliance for the receipt of livestock grants, and forest management practices must be complied with in order to receive forestry grants.

In relation to community development, conditions could be introduced to encourage landowners to enhance the local economic benefits of their activities, for example by employing local people rather than outside contractors, or providing visitor facilities for tourists. The potential for cross-compliance is limited, however, as grant aid has little effective leverage with regard to sporting land. Hunting is largely unsupported by public funds and most estate owners, being extremely wealthy, are less inclined to change their behaviour or management practices in order to gain the modest subsidies available.

### **Option D: Taxation**

One of the last acts of the previous Conservative government in the United Kingdom was to abolish sporting rates based on number of deer shot. The reintroduction of a land tax would provide the government with an alternative mechanism for encouraging sustainable land use.

Taxation differentials offer a potential economic instrument for ensuring compatibility between private and public objectives in land use. In the past, taxes

could relate to income tax (as used in forestry with Schedule B/D switch), inheritance tax (as used in heritage relief), or business taxes such as rates (which have been largely eliminated in the rural land-using sector).

The application of this instrument has many similarities with the principle of cross-compliance. If potential for relief were to be offered on a reintroduced sporting rate, this could provide leverage on landowners to deliver community benefits in terms of employment or making land available for development. In order to meet both environmental and social objectives, 50 percent relief could be given for a whole-estate conservation plan and a further 50 percent relief for a community development plan indicating how the landowner would embody community objectives in estate development proposals. If sporting rates were levied because of non-compliance, they could be hypothecated to either environmental or community purposes within a defined locale.

The principal argument against such a proposal is that the transaction costs of agreeing the level of tax (and potential exemptions) might be high. Also, if rates were set at a higher level, this might discourage landowner investment that would not necessarily increase the efficiency of land use. Further, it would be necessary to devise a transparent and acceptable procedure for agreeing exemptions, although it appears that committees deliberate over Challenge Fund-aided forestry and planting grants for forestry and agri-environmental proposals without undue difficulty. There would also need to be a mechanism for checking compliance, and a recognition of the possibility that local conflict could be promoted rather than resolved.

### **CONCLUDING COMMENTS**

It is difficult to speculate on the aggregate implications of CLO on sustainable rural development but our analysis suggests that the government should “proceed with caution”. While the “right to buy” legislation

provides an opportunity to release the latent development energies of remote rural communities, there are also likely to be difficulties with securing investment funds and antagonisms at community level that could result in high transactions costs and delayed decision-making.

Experience in Scotland and overseas suggests that community ownership will work best where social bonds are strong, and management arrangements are sufficiently flexible and resilient to withstand exogenous shocks. If CLO is to succeed, considerable investment will therefore be required for capacity building at a local level.

Policy integration is vital to the success of CLO. Complementary measures such as cross-compliance and taxation would help the land reform agenda and create a climate for further changes. With subsidies from the Common Agricultural Policy (CAP) contributing over 50 percent of farm income in the more marginal farming areas, satisfactory reform of the CAP will also be essential if CLO is to prosper.

## REFERENCES

- Bromley, D.W.** 1991. *Environment and economy: property rights and public policy*. Oxford, UK, Blackwell.
- Clark, C.** 1973. *The value of agricultural land*. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Fraser Darling, F.** 1947. *A natural history of the Highlands and Islands*. London, Collins.
- Hunter, J.** 1976. *The making of the crofting community*. Edinburgh, Scotland, UK, John Donald.
- LRPC.** 1999. *Recommendations for action*. Edinburgh, Scotland, UK, Land Reform Policy Group, The Scottish Office.
- Leal, D.R.** 1995. *Turning a profit on public forests*. PERC Policy Series PS4. Bozeman, Montana, USA, Political Economy Research Centre (PERC).
- McKean, M. & Ostrom, E.** 1995. Common property regimes in the forest: just a relic from the past? *Unasylva* 180, 46: 3–15.
- MacKenzie, J.** 1999. Business planning: the Assynt experience. In G. Boyd & D. Reid, eds. *Social land ownership*. Inverness, Scotland,

UK, Not-for-Profit Landowners Project.

**Macmillan, D.C.** 1993. An economic analysis of replanting commercial forests in Scotland. *Journal of Agricultural Economics*, 4(1): 51–65

**Platteau, J-P. & Seki, E.** 1999. Heterogeneity and social esteem in income-pooling groups: evidence from Japan. (Mimeo)

**NOF.** 2000. *Green spaces and sustainable communities: information for award partners*. London, New Opportunities Fund (NOF). Available at [www.nof.org.uk](http://www.nof.org.uk).

**Wightman, A.** 1996. *Who owns Scotland?* Edinburgh, Scotland, UK, Canongate.

## **Réforme agraire impulsée par le marché en théorie et dans la pratique: le cas du Brésil**

*Comment peut-on définir exactement la réforme agraire impulsée par le marché? Dans quelle mesure a-t-elle été effectivement mise en œuvre et avec quel résultat? L'article répond à ces questions fondamentales en prenant pour hypothèse que ces réponses peuvent, à leur tour, contribuer à un débat plus rigoureux sur ce thème. L'article cherche à présenter de façon plus accessible les concepts théoriques et pratiques de base de la réforme agraire impulsée par le marché et à donner accès à des données empiriques importantes concernant le programme pilote mené au Brésil.*

## **Reforma agraria impulsada por el mercado en la teoría y en la práctica: el caso brasileño**

*¿Qué es exactamente la reforma agraria impulsada por el mercado? ¿Hasta qué punto se ha aplicado y con qué resultados? El presente artículo responde a estas preguntas básicas en la creencia de que las respuestas pueden, a su vez, contribuir a un debate más riguroso sobre el tema. Pretende también presentar de forma más accesible los conceptos fundamentales, tanto teóricos como normativos, de la reforma agraria impulsada por el mercado, así como proporcionar acceso a datos empíricos importantes relacionados con el programa piloto de Brasil.*



# Towards a better understanding of the market-led agrarian reform in theory and practice: focusing on the Brazilian case

S.M. Borras Jr

Saturnino M. Borras Jr is a candidate for a Ph.D. in Development Studies at the Institute of Social Studies, The Hague, the Netherlands (borras@iss.nl).<sup>1</sup>

*What exactly is market-led agrarian reform, or MLAR? To what extent has it been implemented, and with what outcomes? This article responds to these basic questions believing that the answers to them can, in turn, contribute towards a more rigorous debate on the topic. This article hopes to provide a more accessible presentation of the basic theoretical and policy concepts of MLAR, and to provide access to important empirical data related to the pilot programme in Brazil.*

## INTRODUCTION

Despite the series of land reform initiatives that occurred over the past century, effective access to land by the rural poor remains a serious problem in most developing countries today.<sup>2</sup> State-led land reforms have been perceived to be too problematic and too costly to implement, and their strategic impact has been questioned. Thus, an alternative market-led agrarian reform (MLAR) has been theorized. It is based on the “willing-seller, willing-buyer” principle. Pushed by the World Bank, MLAR has been pilot-tested in Brazil,<sup>3</sup> and is being implemented on a nationwide scale in South Africa.<sup>4</sup>

Policy-makers and researchers, non-governmental organization (NGO) activists and academics alike put forward various criticisms of MLAR, ranging from outright rejection to tentative and cautious endorsement of some components of the proposed scheme. In general, however, the criticisms are speculative. Among the reasons why the debate on MLAR is not as rigorous as might be desired are i) most of the existing literature on MLAR has been

<sup>1</sup> The author would like to thank Cristóbal Kay, Ben White, Peter Houtzager, Sergio Sauer, Hans Meliczek, Krishna Ghimire, Paolo Groppo, Marco Sanchez, Manuel Quiambo and Jennifer Franco for their useful comments on various earlier draft papers. Useful comments from anonymous referees have greatly improved the quality of the current article. However, I am responsible for the analysis – and any errors – in the final version.

<sup>2</sup> Dorner (1992, 2001), Thiesenhusen (1989, 1995) and Barraclough (2001) offer useful insights.

<sup>3</sup> Recent developments in Colombia tend to show an impasse in the implementation of both the original 1994 national land reform programme and the World Bank-supported “stricter” pilot-testing of the MLAR model in five municipalities in the later 1990s. In the current context of the peace negotiations between the government and the communist insurgents, a revised approach to land reform that is mutually acceptable to the two negotiating parties is being sought by all parties involved and interested in the peace settlement. (I would like to thank Paolo Groppo for this clarification on the Colombian case.)

<sup>4</sup> Since 1996, the World Bank has been lobbying the Philippine government to pilot-test the model – see Franco (1999a, 1999b) and Reyes (1999), but has never been implemented there. There is, however, an ongoing state-led agrarian reform programme in the Philippines (see Borras, 2001).

written by experts in such a way that it is not easily accessible to ordinary policy-makers, researchers, NGO activists, and even some scholars and ii) the lack of access to existing empirical data directly relevant to MLAR implementation hinders efforts to move the debate beyond speculation and “analysis of intentions”. Hence, many interested parties remain confronted with the basic questions: *What exactly is market-led agrarian reform? To what extent has it been implemented, and with what outcomes?* These are the same questions that this article responds to, believing that the answers to such enquiries can contribute to a well-informed debate – one that is beyond speculation and polemics, and can draw in more active participants to the debate of this highly important policy question. The article utilizes mainly the same set of empirical materials used by MLAR proponents and is organized as follows: the pro-market critique of the state-led agrarian reform is presented, followed by an overview of the land question in Brazil together with the theoretical foundations and policy components of the MLAR model in Brazil. The subsequent section examines the initial MLAR outcomes in Brazil, while pointers for future debates are suggested in the final section.

### **PRO-MARKET CRITIQUE OF STATE-LED AGRARIAN REFORM**

The MLAR model has emerged out of the pro-market critique of the classic state-led approaches to agrarian reform. This critique revolves around the issues of access to land, post-land redistribution farm and beneficiary development, and financing strategy. According to this critique, the state-led approach is coercive, supply-driven, and statist-centralized – making it undesirable as a policy. Guided by the concept of “land-size ceiling”, the state-led approach allows landlords to own land only under a maximum farm size. According to Deininger and Binswanger (1999: 263), however, “ownership ceilings have had only a marginal effect ... Ceiling laws have been expensive to enforce, have

imposed costs on landowners who took measures to avoid them, and have generated corruption, tenure insecurity, and red tape.” Moreover, landlords are usually paid less than the market price and through a combination of cash (smaller portion) and government bonds (bigger and staggered portion), so that time erodes the real value of the money. Pro-market advocates believe that landlords’ resistance to reform has been provoked primarily by this “confiscatory nature of land reform” (Binswanger and Deininger, 1996: 71). In turn, this conservative reaction has led to landlords subverting the policy, evading coverage by subdividing their farms, or retaining the best parts of the land – leading to the less successful outcomes of most state-led land reforms (see de Janvry, 1981; de Janvry and Sadoulet, 1989).

Moreover, according to this critique, the state-led approach has been “supply-driven”: it starts either by first identifying lands for expropriation then looking for possible peasant beneficiaries, or by first identifying potential peasant beneficiaries then looking for lands to be expropriated. This leads to greater economic inefficiency when productive farms are expropriated and subdivided into smaller, less productive farm units; when environmentally fragile lands are distributed by the state; or when peasant households “unfit” to become beneficiaries (i.e. lacking the potential to become efficient producers) are given land to farm (see World Bank, n.d.c: 2). Furthermore, the pro-market critique maintains, the state-led approach has been implemented only in areas where peasants are organized and are relatively vocal politically. It has neglected the unorganized section of the peasantry that usually comprises the poorest of the rural poor.

Meanwhile, the state-led approach relies heavily on the state and its centralized, huge bureaucracy for programme implementation via top-down methods and corruption-ridden processes (see Gordillo, 1997: 12). According to the critique, this approach not only fails to accommodate the diverse conditions characterizing local

communities, but also reduces transparency and accountability. In addition, the centralized methods (and strong landlord resistance) of the state-led approach slows the pace of land redistribution, which is further hindered by lengthy legal and political conflicts. Binswanger (1996a: 141) explains that “public sector bureaucracies develop their own set of interests that are in conflict with the rapid redistribution of land”. He elaborates that “expropriation at below market prices requires that the state purchase the land rather than the beneficiaries. While not inevitable, this is likely to lead to the emergence of a land reform ... agency whose personnel will eventually engage in rent-seeking behaviour of its own” (ibid: 142).

Another consequence of the state-led approach is distortion in the land market. According to MLAR proponents, the land market is a mechanism through which more efficient producers can acquire or accumulate lands, while it facilitates the exit of inefficient farmers (Deininger and Binswanger, 1999). A more developed land market brings land prices to their proper (lower) level. However, according to the critique, most developing countries are plagued with distorted land markets primarily because “[g]overnments ... maintain regulations that restrict land use and transfers” such as restrictions in land sales and rentals by land reform beneficiaries and by landlords already marked for expropriation. Deininger and Binswanger assert that “a review of these policies finds that they have rarely achieved their goals” (ibid). This has prevented more efficient producers from acquiring or accumulating land, blocked the entry of potential external investors, prevented inefficient and bankrupt beneficiaries from moving out of production and has therefore prevented a more efficient and productive use of the land (ibid: 262–263). These prohibitions have led to informal land market transactions that, in turn, breed corruption within state agencies and drive land prices upward, thereby distorting land markets further (see Gordillo, 1997: 12–19).

Moreover, according to the pro-market critique, the state-led approach has been implemented usually without prior or accompanying progressive land taxation (i.e. the bigger the landholding, the higher tax imposed). The absence of such a tax measure contributes to land price increases beyond their proper levels and encourages landlords to practise “land-banking” (i.e. speculation). The state-led approach has also usually been implemented without a prior or simultaneous programme of systematic land titling, leading to complex and competing claims over land – that, again, leads to land market distortions (see Bryant, 1996). Another critical issue is that laws in state-led agrarian reform prohibit the sale or rent of land by the beneficiaries (see Banerjee, 1999).

According to the state-led approach, after the redistribution of land among peasant beneficiaries, the state initiatives to develop the farms begin. For the pro-market critique, this raises a number of interrelated issues. According to the critique, state-led agrarian reforms have generally been carried out within the context of inward-oriented development policies. Exemplified by the Import-Substituting Industrialization (ISI) of the 1950s through the 1970s, this development policy strategy has protected the national agriculture sector from global competition through production- and trade-related subsidies. However, it has been the large farmers’ and landlords’ sectors – with the political power to lobby for special subsidies – that have actually benefited from these explicit and implicit state subsidies. Furthermore, under this type of national development policy regime, in order to finance the drive towards national industrialization, agriculture is squeezed of its surplus factors of production through export taxes imposed on agricultural products, import taxes on farm inputs, overvalued currency, etc. For these reasons, according to the pro-market critique, this policy can be seen to be biased against agriculture. Hence, small farmers have no chance to develop under

an inward-oriented development policy (see Binswanger and Deininger, 1997). It is within this context that the pro-market critique of the state-led approach to the post-land redistribution development process must be understood.

Moreover, the pro-market critique laments that the sequence within state-led agrarian reform is “land redistribution *before* farm development project plans”. This has led to programmes that are essentially “land redistribution-centred” because, in most cases, according to the critique, the state has failed to deliver appropriate support services to beneficiaries. Where support services have been available, these are mainly via production and trade subsidies that are universal in nature and thus, in reality, large farmers have benefited more than small farmers. In addition, the agricultural extension service has been characterized by a centralized and bureaucratic structure and has therefore been largely ineffective and inefficient. Thus, Deininger and Binswanger conclude that “[c]entralized government bureaucracies – charged with providing technical assistance and other support services to beneficiaries – proved to be corrupt, expensive, and ineffective in responding to beneficiary demands” (1999: 266–267). As a consequence, post-land redistribution development has been uncertain and less-than-dynamic, without widespread efficiency gains, and has “resulted in widespread default [in repayments] and nonrecoverable loans” by beneficiaries (ibid: 267).

Furthermore, the pro-market critique maintains, the state-led approach has driven away credit sources because expropriation pushes landlords (a traditional credit source) away from farming, while formal credit institutions do not honour land award certificates from beneficiaries because of the prohibitions against land sales and rentals. For the same reasons, potential external investors are discouraged from entering the agricultural sector. As Gordillo (1997: 13) argues, “the removal of these obstacles and

constraints is a vital precondition for the encouragement of further private investment in the rural development process, and in particular, investment from the non-agricultural sector”. Meanwhile, by banning land sales or rentals, and by neglecting off- and non-farm complementary and/or alternative projects, state-led land reform has not provided systematic exit options to beneficiaries.

Finally, according to the pro-market critique, the fiscal requirement of the state-led approach is too costly on the part of the state, which buys land from the landlords. Moreover, landlords are paid whether or not the beneficiaries repay the state for the land. This is the same concept of “sovereign guarantee” that has been applied in government-sponsored credit programmes that have failed in other contexts (see Binswanger and Deininger, 1997). The production- and trade-related “universal” subsidies in state-led agrarian reforms are also too costly and wasteful on the part of the state, while the huge land reform bureaucracy eats up much of the programme budget (see Deininger, 1999).

In short, the pro-market critique of the state-led approach is captured by the conclusion reached by Deininger and Binswanger (1999: 267): “most land reforms have relied on expropriation and have been more successful in creating bureaucratic behemoths and in colonizing frontiers than in redistributing land from large to small farmers”. According to pro-market scholars, the need for an alternative policy has become urgent – hence, the market-led agrarian reform model.<sup>5</sup> This model has been developed primarily by Hans Binswanger and vigorously promoted by Klaus Deininger – both of the World Bank.

## THE MLAR MODEL AND ITS ADAPTATION IN BRAZIL

It is necessary to provide a brief background to the land question in Brazil, before

<sup>5</sup> MLAR is also referred to as “community-managed agrarian reform programme” or (CMARP), “market-assisted land reform” (MALR), land market reform (LMR), or negotiated land reform.

presenting the pro-market critique of the state-led approach and the alternative MLAR model – the *Projeto Cedula da Terra*, or PCT. Brazil is a country that did not see major land reform initiatives in the past compared to its Latin American neighbours (FAO, 1998). Hence, the unresolved land question has persisted into the 1990s, with landownership distribution extremely skewed. In 1995, small farms (below 50 ha) accounted for 82.67 percent of the total number of farms, but had a small (13.5 percent) share in the total agricultural land of the country (*Censo Agropecuario*, IBGE, 1995 – cited in Sauer, 2000: 1). Meanwhile, large farms (above 1 000 ha) accounted for a marginal (0.83) percentage of the total number of farms, but monopolized 43.5 percent of the country's total agricultural land (ibid). The national regime transition that began in 1985 provided a political opportunity to reinstate the agrarian reform issue within the national policy agenda (see Houtzager, 2000). The National Plan of Agrarian Reform was thus inaugurated in 1985, and was to be implemented by INCRA (National Institute for Rural Settlement and Agrarian Reform). The National Plan targeted 1.4 million families, who were to be (re)settled in farmlands to be acquired by the state from 1985 to 1989. But the law allows for the expropriation only of the unproductive land that comprised “approximately 44 percent of the country's arable land – both public and private... 80 percent of which [was] in the hands of large estates” (de Janvry, Sadoulet and Wolford, 1998: 14; Sauer, 2000).<sup>6</sup> Guanzirole (2000: 18) explains that, “Brazil is one of the few countries, if not the only one, which in view of its agricultural area can still sponsor a redistribution of land without harming the most dynamic segment of the farm sector responsible for the country's exportable

<sup>6</sup> De Janvry, Sadoulet and Wolford (1998) explain that “[t]he ‘degree of land utilization’ required for an area to be considered productive was set at 80 percent of the total arable land. The ‘degree of efficiency and exploitation’ has been determined for all individual products and varies according to region.” Moreover, lands under sharecropping have also been classified as “productive” and are therefore excluded from land reform (Houtzager, 1997: 195).

surpluses.” But by the end of this period (1985–89), only 6 percent of the target families had received land in 515 settlements. There was no significant turnaround in this trend a few years after 1989, making the land reform issue almost moribund by then (ibid).

Nevertheless, as Herring (2000: 3) says, “even dead land reforms are not dead. Promises unkept keep movements alive; past misdeeds are not forgotten. Both become nodes around which politics precipitate.” And rightly so. By the early 1990s, the Brazilian countryside had witnessed the nationwide conflagration of militant collective actions of the landless poor that had been scattered and isolated in the second half of the 1980s. Mass invasions of unproductive land spread like fire, originating from the south in the late 1980s and moving towards the centre, northwest and northeast in the 1990s (Petras, 1998: 125). While there have been several social movements engaged in land occupations (Sauer, 2000), the most well-known spearhead of these mobilizations is the *Movimento dos Trabalhadores Sem Terra* (MST, Movement of the Landless Rural Workers). These mass invasions have used the “opening” in the legal institutional framework of the agrarian reform law and have been able to mobilize wide popular support – locally, nationally and internationally. By 1997, the direct actions of the MST had benefited 139 000 families (Petras, 1997: 24). However, land invaders have often suffered violent reactions from the landlords (Kay, 2000: 24–28). More generally, since the 1990s, these mobilizations have positively influenced the pace and extent of land reform implementation in Brazil (see Guanzirole [2000: 11] for the quantity of lands expropriated and families resettled from 1927 to 1997).

Initial empirical studies of post-land-transfer farm and beneficiary development demonstrate improvements in the livelihoods of the beneficiaries' families in the INCRA-sponsored settlements. “On the average, settlers were able to increase their capital by 206 percent in relation to when

they entered the settlements and were earning an average monthly income that was 3.7 times the national minimum wage” (FAO, 1994, cited in de Janvry, Sadoulet and Wolford, 1998: 17).

However, mainly in response to escalating resistance to land reform by politically powerful landlords and for budgetary reasons, in recent years the Brazilian government has been looking for alternative approaches that can either complement or even replace the ongoing expropriatory – and so, politically contentious – and financially demanding state-led land reform. In this context, the World Bank’s offer to finance a pilot MLAR programme in five northeastern states has been most welcome.

The next section will explain what MLAR is and demonstrate how it has been adapted to fit the policies of the Brazilian government. It will show that the MLAR model has been almost completely translated into actual policies or project components in Brazil via the PCT (except with regard to progressive land taxation and a systematic land titling programme).

### **Obtaining access to land**

**Voluntary/willing seller.** According to MLAR, to be successful and sustainable, land reform should receive the active support of landlords – thus, only landlords who voluntarily sell their land are covered by the reform. Those who are not willing to sell will not be compelled to do so. Willing sellers receive 100 percent “spot” cash under MLAR, at 100 percent of the land’s market value. Deininger (1999: 663) claims that “[this will provide] a strong incentive for landowners ... to sell land”. But Gordillo and Boening caution that “[MLAR] is targeted in regions with enough excess supply of land relative to the program of land purchases in order to avoid triggering an increase in land prices” (1999: 10). Deininger (1999) explains that the ideal ratio is 3:1 land supply–demand. In Brazil, PCT proponents believe that landlords are willing to sell land when given proper incentives mainly because there was a sharp drop in land prices during the past

decade. The “taming of inflation, the debt crisis in the agriculture and the crisis in agriculture itself, the reduction of subsidies and the threat of land occupation by organized movements” caused land prices to fall by 60 percent between 1994 and 1998 (Buainain, da Silveira and Teófilo, 1998: 7). Thus, landlords are expected to give a “warm reception” to PCT (Navarro, 1998: 6).

**Demand-driven/willing buyer.** The MLAR–PCT model is demand-driven – only those poor families who explicitly demand land and only those lands being demanded will be covered by reform. A “self-selection” process among prospective buyers is undertaken in order to exclude less promising applicants, although priority is given to the rural poor, who would be provided with funds via loans and grants as discussed below (see Buainain *et al.*, 1999: 16–17; van Rooyen and Njobe-Mbuli, 1996: 461–493). However, in order to strengthen the beneficiaries’ bargaining power in the land purchase process and to achieve economies of scale in input and output markets and reduce transaction costs, beneficiaries are required to group themselves into organizations. Buainain *et al.* (1999: 14) explain that “participation in the Program is collective and not individual”, since “[t]he associative forms would reduce errors of individual evaluation during the process of acquisition and it would permit a better matching of the features of the land, the skills of the buyers, the availability of resources, and the development project” (*ibid.*). To ensure that the poor benefit from the programme, an income ceiling of US\$240/month or US\$2 880/year has been imposed (Buainain *et al.*, 1999: 30). To ensure the PCT’s success, Buainain *et al.* clarify that “only individuals with human capital, previous savings, and adequate knowledge of how to make use of the opportunities would make the decision to participate in the Program”. The PCT will select “local people, who [have] closer relations with landowners, better access to networks of

social relations and information on local market of land” (ibid: 29). Moreover, the state is barred from intervening in the selection of beneficiaries (Buainain *et al.*, 1999: 14, 30).

**Decentralized approach – for transparency and accountability.** The MLAR approach to implementation is decentralized in order to enhance its speed, transparency and accountability. “It privatizes and thereby decentralizes the essential process [of land reform]”, explains Binswanger (1996b: 155). Nevertheless, the MLAR-PCT model still needs local government for land purchase mediation, infrastructure and information provision, and tax collection. Indeed, it is more likely that transparency and accountability will be achieved at the local government level because local government, by its nature, is thought to be nearer to the people. In Brazil, local governments “establish general criteria and provide funds to aid the beneficiaries’ own initiatives. They set a limit on the price of land acquisition and on the total financing, leaving to the beneficiaries themselves the decision regarding land selection, the negotiation of land acquisition, and the definition of the productive ventures to be implemented.” Projects are approved at the (regional) state level (Deiningner, 1999: 663).

**Faster pace and cheaper land prices.** The MLAR model is faster than the state-led approach because, as Binswanger (1996b: 155) explains, “[i]t avoids years of delays associated with disputes about compensation levels”. Binswanger (1996a: 143) further argues that “[t]he speed with which eligible communities would get access to land would then depend on the level of annual appropriations, rather than on the speed of expropriation proceedings for specific farms they are waiting to obtain.” Moreover, land prices will be radically reduced as a result of the 100 percent spot cash payments to landlords, who would, in turn, factor away the transaction costs that are usually incurred

in the traditional cash-bond staggered-payment schemes. In Brazil, the PCT hopes for “[a] swift process of emancipation of beneficiaries” because it is free from protracted legal complexities (Buainain *et al.*, 1999: 13). Furthermore, it hopes to bring land prices down to US\$3 000 per beneficiary, compared with the much higher price level under the state-led land reform (Deiningner, 1999: 663; Buainain *et al.*, 1999: 7–8).

**Stimulates land markets.** Moreover, “in a clear departure from the traditional approach, the new model would stimulate, rather than undermine, land markets” (Deiningner and Binswanger, 1999: 267). The various state regulations relating to the land market (e.g. subsidies and tax advantages) “further increase land prices above the net present value of agricultural profits” (ibid: 252–253). MLAR proponents explain that “closing the gap between agricultural land values and market values of the land makes land more affordable and enhances repayment ability because buyers of land will now find it easier to repay a loan from the productive capacity of the land itself” (van Schalkwyk and van Zyl, 1996: 333). This can be done partly through subsidy withdrawal (from large farmers), progressive land taxation, systematic land titling, land sales and rental liberalization, and better market information systems. Carter and Mesbah (1993: 1085–88) explain that the policy about “[t]axation with progressively higher rates as size of ownership holding increases has been argued to provide large land-owners with the incentive to sell part of their land in order to escape the higher tax rates. This market reform measure is anticipated to increase the amount of land available for purchase by different strata of producers.” Deiningner and Binswanger explain that “[l]and taxes have proven very useful in a wide range of urban contexts in developing countries and – if accompanied by appropriate institutions to help with accounting and implementation – should be feasible in rural ones as well” (1999: 265).

Moreover, the MLAR–PCT model has better chances of success if there is an efficient land titling system. Bryant (1996: 1543) explains that “[a] ‘willing-buyers, willing-sellers’ formal land market requires that the sellers can certify that boundaries have been demarcated and that the land in question is legally owned by the seller. Buyers are not as willing to buy land unless those characteristics pertain. In general, formal ownership of land is recognized through registering a land purchase and obtaining a title.” The model also requires the creation of localized land market information systems in order to level the playing field for all players. Deininger and Binswanger explain that “[b]y reducing asymmetric information about landownership and quality, land transactions are less costly to implement, thus increasing the liquidity of the land market and making it possible to transfer land from less productive to more productive individuals” (1999: 250). Prohibitions on land sales and rentals should be abolished to allow for a more fluid land market (Deininger and Binswanger, 1999: 269; see Banerjee, 1999). Finally, “[t]he introduction of land markets would allow better farmers to replace older or less skilled farmers, inducing a slow process of social differentiation. This process would gradually concentrate land towards the most competitive farm sizes and the better farmers” (de Janvry, Sadoulet and Wolford, 1998: 24).

#### **Post-land purchase farm and beneficiary development**

**Sequence and pace of development plus extension service.** Contrary to the sequence in state-led agrarian reforms, the MLAR–PCT model adopts the process of “farm plans *before* land purchase”. Under this scheme, post-land transfer development is thought to be assured because no land can be purchased unless willing buyers are able to present viable farm plans that emphasize diversified, commercial farming. Moreover, because the beneficiaries are given a cash grant (discussed below), post-land transfer

development is further assured and accelerated (Deininger, 1999: 666). A portion of this cash grant must be spent on extension services, which are privatized under MLAR. The beneficiaries can hire consultants (e.g. NGOs and cooperatives) to assist them in the preparation of project plans and proposals. A privatized extension service system is thought to be more efficient because accountability between beneficiaries and service providers is more direct and the process more transparent.

**Credit and investment.** Under the MLAR–PCT model, it is expected that credit and investment will enter agriculture quickly and on a wide scale, mainly because land is acquired through outright purchase and land titles will therefore be honoured as collateral for bank loans. Moreover, the direct financial risks faced by the peasants under the scheme will encourage them to strive to be more efficient in farm production (Coetzee, Mbongwa, and Nhlapo, 1996: 514–538). Finally, the obstacles to investment encountered in state-led land reforms, such as prohibitions against land sales and rentals by beneficiaries, do not exist in the MLAR model (see Gordillo, 1997: 13). This is thought to encourage investment (see Buainain *et al.*, 1999: 89).

**Exit options.** It is expected that some beneficiaries may subsequently opt to withdraw from farming for various reasons. The MLAR–PCT model offers systematic exit options to beneficiaries. As van Zyl and Binswanger (1996: 418) explain, “exit packages for non-viable farmers who are likely to go bankrupt have as their objective the increase of the supply of land to the market. These packages can take various forms, including exit bonuses, training for other careers, alternative employment, increased foreign currency allotment and pension schemes.” Allowing beneficiaries to rent out land is another option (Banerjee, 1999).



## Programme financing

**Funding mechanism.** The MLAR–PCT model adopts a flexible loan–grant financing scheme. Each beneficiary is given a fixed sum of money (US\$11 200) with which to finance a project. Whatever portion is used to buy land is considered as a loan and has to be repaid in full (with interest at prevailing market rates). Whatever is left after the land purchase is given to the beneficiary as a grant to be used for post-land transfer development projects and need not be repaid. This flexible mechanism is intended to reduce the possibility of peasant–landlord connivance in distorting the process by overpricing the land, and to instil the value of “co-sharing” of risks thereby avoiding a “hand-out mentality” among beneficiaries (see Deininger, 1999). This mechanism is also thought to be a key factor in reducing the cost of land because peasants will opt for the best bargains.

### **Cost of reform and sources of funding.**

It is argued that MLAR is much cheaper than state-led land reforms primarily because it does not involve huge, expensive government bureaucracies and that the 100 percent cash payment to landlords will radically reduce the cost of land. MLAR proponents urge national governments to bankroll the initial phase of the programme, but in the long-term it is counting on private banks providing the primary financing of the project. Multilateral and bilateral aid agencies are also expected to invest in the programme (van den Brink, de Klerk and Binswanger, 1996: 451). Specifically, the PCT hopes to reduce the cost per beneficiary from state-led land reform’s average of US\$15 072 to US\$11 200. The total cost of the PCT is US\$150 million; it has been allocated a World Bank loan of US\$90 million with the rest being provided by Brazilian federal and local governments. Over the three years 1998–2000 it aimed to benefit 15 000 families and purchase 400 000 ha of land (World Bank, n.d.b). Within the subsequent five years, 2000–2005, an “expanded PCT”, aiming to benefit 50 000 families per year,

will cover 13 more states with a possible US\$1 billion loan from the World Bank (WB, n.d.b).<sup>7</sup>

Proponents of the MLAR–PCT model are extremely enthusiastic about the outcomes of PCT implementation. Deininger and Binswanger claim that:

In *Brazil*, where individual states sought to increase the pace of land reform, a pilot program to allow market-based acquisition of land by beneficiaries has had *impressive results*, accomplishing the land reform faster than expected. The new approach is *now being implemented nationwide*. Because of its decentralized nature, there is ample scope for innovative ways to ensure that the program is *targeted to the poor*, that it is *economically viable*, and that it provides *incentives for repayment of the land credit*, all issues that are of critical importance if the program is to be replicated on a broad scale.

(1999: 268, emphases added)

Luis Coirolo, the World Bank manager for the PCT in Brazil, claims that:

*[Beneficiaries] choose the land and negotiate for its purchase. They decide how to use the land, and what investment is required to make it productive, and what technical assistance they will need. Funds are transferred directly into bank accounts managed by associations... What has moved me the most... is the farmers' new sense of self-worth. 'Now I am a real human being', people tell me. 'Before, the bank manager would see right through me. Now he receives me as a respected client. I am part of the society.'*

(World Bank, n.d.b; emphases added)

Buainain *et al.* also claim that, “preliminary evaluation of *Cédula da Terra* first year yields enough information to sustain an optimistic view about its potentials” (1999: 11).

## INITIAL OUTCOMES OF THE PCT

The PCT has been implemented in five states in northeast Brazil since 1998. To date, three

<sup>7</sup> The US\$150 million cost of the PCT comprises: US\$90 million World Bank loan (payable in 15 years) + US\$45 million from federal government + US\$6.6 million from state governments + US\$8.4 million from beneficiaries (World Bank, 1997a, 1997b).

basic documents contain the most important empirical data relevant to PCT outcomes: Buainain *et al.* (1999), which focuses on the socio-economic aspect of the programme; Navarro (1998), which addresses the socio-political institutions related to PCT; and Groppo *et al.* (1998), which highlights socio-economic and institutional aspects of PCT in one state. The first two documents were outcomes of studies commissioned by the World Bank, while the last is a joint effort on the part of different development agencies led by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Proponents of MLAR have used the empirical data and conclusions in Buainain *et al.* (1999) to support its somewhat optimistic claims, while the two other documents have not featured significantly in subsequent World Bank documents. A critical examination of the revealing empirical data in these documents is rewarding in terms of improving the understanding of MLAR – regardless of where one stands in the debate.

#### **Obtaining access to land**

**Voluntary/willing seller.** Neither large landlords nor owners of productive lands sold land through the PCT process. Only small-to-medium and underutilized or abandoned farms were sold (Buainain *et al.*, 1999: 39). Specifically, underutilized and abandoned land accounted for 81.6 percent of the land sold under PCT. It should be noted, however, that it is implicit in the Buainain *et al.* evaluation document that the so-called well-utilized areas of land (18.4 percent) are in fact planted with crops that include old and less productive trees (cocoa and coffee) that have been plagued by disease (“witches’ broom”) for years and whose market price has dropped radically. In short, this so-called well-utilized land comprised bankrupt farms (*ibid.*: 71). Furthermore, most PCT land is situated in remote and sparsely populated areas, far from local markets, with poor access to roads and no irrigation or electrical

installations (*ibid.*).<sup>8</sup> Landlords are now demanding that PCT replace the state-led land reform (Navarro, 1998:6).

**Demand-driven/willing buyer.** Through the demand-driven approach, the beneficiaries are generally from the rural poor, but not the poorest of the poor because they “have not been ‘marginalized’ or excluded from the economy” (Buainain *et al.* 1999: 19–30, 85). The average pre-entry (into the PCT, in 1998) annual income of beneficiaries was \$R 2 057.82. This is below the maximum income limit requirement imposed by the PCT at \$R 3 312/year (US\$2 880), but is above the national poverty line of \$R 1 383.00. Nevertheless, according to the standards set by the PCT, the beneficiaries are not the “fittest type”, since “they are not experienced in the use of ‘modern’ agricultural practices and trade” (Buainain *et al.*, 1999: 85, 96). The average farm size per beneficiary is 27 ha.

Meanwhile, based on Navarro’s account, the (self-)selection process has, to a large extent, been manipulated by local government officials, interested church personnel and elite peasant leaders. These local elites controlled the information about the project and selected the beneficiaries (1998: 19). In fact, Navarro discovered that, in some regions, “the friars are who decided who could or could not be part of the

<sup>8</sup> Buainain *et al.* admit: “[T]he majority of the properties acquired by PCT projects do not have installed irrigation facilities” (p. 56). In other areas, irrigation may not be possible at all: “Projects in the state of Pernambuco face some restriction to irrigate. Water availability is only sufficient to attend to human and animal consumption and small tracts of crops in dump areas” (p. 90). “The study shows the predominance of PCT projects in stagnant regions” (p. 40). “Large PCT projects have bought very large properties, which are usually associated to poorer quality lands and dryer and farther regions” (p. 62). “Most projects are located in municipalities where population density is low ... (p. 38), hence also poor access to local markets ... ‘Abandoned’ farms ... had clear signs of abandonment, particularly noticeable in the state of conservation of the fixed capital. This is certainly negative as beneficiaries will incur in costs of reparation and will reduce the choice of farming systems in the short run” (p. 47). “Up to now [December 1999], there are no PCT projects in the most dynamic and best endowed regions of Bahia (Oeste Baiano) and Ceará (Serra de Ibiapada and Serra do Cariri).”

association to be formed” and goes on to describe “the manipulation of the local peasants ... induced into forming associations, not knowing the conditions ... of the process” (1998: 15, 19). In general, in the areas evaluated by Navarro, he found that the beneficiaries had “a mistaken view of PCT as a ‘social’ project of the federal Government” and not as a market transaction (ibid). Buainain *et al.* have admitted the same: “the self-selection process [has not] been happening in such a ‘pure’ way, and part of the beneficiaries was [sic] actually ‘selected’ to participate ... the ‘selected’ beneficiaries were those who first obtained information about the Program, either sought after to participate or were invited and stimulated to join it” (1999: 84, original quotation marks).

The requirement that beneficiaries form an organization has caused various problems for the programme. In most of the states evaluated by Navarro (1998: 21–22, 23) he found that “the associations merely had an instrumental orientation – to get access to the different projects ... where they were obliged to be formed into associations ... the constitution of the associations in the visited states has obeyed to a logic that clearly menaces the structure and stability of the PCT because they do not represent the interest of the people who are associated to them”. If this situation continues, in Navarro’s view, “the chances of sustainability of the associations will be minimum” (ibid: 28). Many, if not the majority, of the beneficiaries visited by Navarro wanted to pursue individual farming, but have been prevented from doing so. The widespread intrabeneficiary conflicts have already led to some beneficiaries deserting their land (ibid: 19). Buainain *et al.* are equally worried, but from a different perspective. For them, “the risk of reproduction within PCT projects [of] individual farming system does exist and is not negligible. This would invalidate many projects” (1999: 61). Hence, Navarro seems to complain that, “it seems that there exists, among the operators of the project, a presupposition about the ‘harmonious’

functioning of the constituted associations [... and] the natural interest on the part of the farmers to integrate [into] an association and take over the new property under conditions of collective labor. In general, this ... is more the exception ... It seems that a muddled understanding exists about the need to create a collective identity (the association) for administrative effects of the project and, equally, for multiplication of the productive opportunities of the beneficiaries” (ibid: 32).

### ***Decentralized approach – for transparency and accountability.***

The PCT has been implemented largely in a decentralized manner, but centralizing tendencies continue to hound the process as reflected, for example, by the fact that one of the biggest expenses among beneficiaries has been the cost of transportation to the capital where the authorities who grant the final approval have their offices (see Navarro, 1998: 36–39). Even the decentralized parts of the implementation process have not escaped bureaucratic manipulation and intervention (see Buainain *et al.*, 1999: 35, 83–84, 93). Local government units have arbitrarily intervened in the selection of beneficiaries, the land to be purchased and its price, and the types of development undertaking. According to Buainain *et al.* “each participant state has its particular interpretation of the Program’s general conception [in terms of] operation rules and procedures related to the creation of beneficiaries associations ... [and] selection of beneficiaries” (1999: 93–94). “Some ... left the process of self-selection of the communities free [but] imposing limits to [land] prices, censoring the distribution of important variables, imposing a maximum number of families per association or redefining the income limit of candidates.” Meanwhile, in some states, according to Navarro, “it was the state officials who dictated how the associations are to be grouped and how the farms should be managed” (1998: 20). Moreover, access to crucial information about the project has

been monopolized by a few elites within peasant organizations, church organizations and local government. Navarro complains that “in other places [under the PCT], the interested are farmers and local leaderships who ‘choose’ as they will the association members, hiding from them crucial information about the PCT. Almost *all* the visited sites have less or greater influence of a minority group ... In Ceará ... [a PCT project] shows a case of personal control of the group, implying in the total monopoly over the information and decisions concerning the enterprise” (1998: 24–25, 41).

**Faster pace and cheaper land prices.**

The PCT land purchase process is indeed faster than that of the state-led INCRA – requiring less than five months to complete the process. However, contrary to earlier predictions (and despite the 100 percent cash payment to landlords), the average land price per hectare under PCT projects was slightly higher than that under state-led INCRA projects (in real terms/present value), at \$R 177.98 and \$R 177.02, respectively (see Table 11 in Buainain *et al.*, 1999: 57). This finding is corroborated by another evaluation (the “FAO-plus” team), carried out in the state of Ceará. In this assessment, the average PCT land price was 30–50 percent higher than that of the INCRA-purchased land (Groppo *et al.*, 1998: 4–5).

**Stimulates land markets.** Unfortunately, the PCT evaluation documents do not explicitly address the programme’s impact on the land market and vice versa. Nevertheless, it is known that – theoretically – there should be an ample supply of land in the market because of the sharp drop in prices (60 percent) between 1994 and 1998 (Buainain, da Silveira and Teófilo, 1998: 8). This is also reflected by what Buainain *et al.* have said: “though the evaluation study has not carried out a land market survey, the team learned that a number of properties had been on sale for two to three years” (*ibid.*: 49). Despite these

favourable conditions, the land prices under PCT were not as low as was earlier predicted. Moreover, the impact of the PCT land acquisitions on the land market seems to suggest an outcome opposite of what was expected – that in fact the PCT might have triggered land price increases.<sup>9</sup>

**Post-land purchase farm and beneficiary development**

**Sequence and pace of development plus extension service.**

The sequence of “farm plans *before* land purchase” seems to have not been implemented to a satisfactory degree in the PCT, and the pace of development appears to be not as quick as earlier predicted. For one, the private extension service providers have focused on land purchase negotiations. In fact, government extension services continue to be used and are expected to play a crucial role in the future since the grant money proved insufficient.

Moreover, the immediate post-land transfer activities have concentrated instead on resettlement issues in view of the fact that the beneficiaries were moving to new land where they had not been settled previously. This has led to the the allotted grant per beneficiary becoming quickly depleted. Buainain *et al.* (1999: 57–58) admit that between early 1998 and mid-1999, “part of the resources ... [was] allocated to: a) subsistence expenses which consumed wholly or partly the amount of \$R 130/month/family; b) construction or reform of the residences; and c) infrastructure construction: roads, installation of electric systems and installation of captioning and storage of water for human and animal consumption.”<sup>10</sup> Furthermore, the marginal character of the purchased land, its distance from local markets and the general

<sup>9</sup> In addition and as noted earlier, progressive land taxation and systematic land titling were never incorporated into the PCT design (for the problems relating to these policy questions in Brazil, refer to Groppo [1996] for land tax, and Bryant [1996] for land titling).

<sup>10</sup> Refer to the extensive discussions in Buainain *et al.* (1999: 40, 47–49, 57–58, 71, 90, 96–101) and Navarro (1998: 40).

absence of road access, electrical and irrigation facilities have made the task of farm production quite difficult if not impossible (ibid: 47–49, 71, 88). Partly because of these reasons, diversified commercial farming as required in the farm plans has not emerged; instead, subsistence crop production has dominated the actual farm projects (ibid: 96–103). It is difficult to imagine how the beneficiaries, with marginal lands located in remote areas without basic infrastructures, and in need of daily subsistence support, could successfully shift to the production of high-value crops that usually requires huge capital and a longer gestation period. This was also the finding of the FAO evaluation in Ceará (see Groppo *et al.*, 1998: 11).

**Credit and investment.** In terms of credit and investment, the outcomes have not been as predicted. The beneficiaries did not use their land titles to secure bank loans despite the rapid exhaustion of their grants – and there seems to be no hint that they will use them in this way in the future, as there are no signs of external investment coming in.

**Exit options.** There are no indications about the existence of alternative and/or complementary off- and non-farm livelihood projects. Exit options for beneficiaries who wanted to leave the farm collectives have also been denied, as discussed earlier.

Given the situation of the purchased farms as described above, it is unlikely that development and income increases will occur in the immediate future. Buainain *et al.* conducted a simulation study on 14 PCT-participating regions to determine, on the basis of the initial farm production plans, the future income movements and the ability of the beneficiaries to repay their loans (1999: 96–101). They concluded that the overwhelming majority of beneficiaries (in 10 out of 14 regions) would be able to repay their debts and cross the poverty threshold. However, Buainain *et al.* used \$R 1 383.00 as the benchmark in predicting future income movements. This

is questionable because the average pre-PCT entry annual income of beneficiaries was \$R 2 057.00 (ibid: 24–25). Hence, the latter amount, and not the national poverty line, would be the logical figure to use as benchmark for predicting future income movements. If the \$R 2 057.82 income level is used, Buainain *et al.*'s own calculations show that 9 out of the 14 regions studied would in fact register income *reductions*, while the rest would post modest increases. In addition, 6 out of the 14 studied regions would be likely to have incomes *below* the national poverty line. It is probable that, in these regions, the beneficiaries would secure their subsistence needs first before thinking of repaying their debts.<sup>11</sup> The evaluation carried out by FAO in the state of Ceará reached similar findings – most beneficiaries would have difficulty making their lands productive, let alone repaying their debts (see Groppo *et al.*, 1998: 9–12).

#### Programme financing

**Funding mechanism.** The total cost of reform per beneficiary has proved higher than the US\$11 200 pegged by the PCT. The average land cost per beneficiary was R\$ 4 811.09 (US\$4 200 or close to two-fifths of the total fund per beneficiary at RS 1.15 = US\$1.00 in 1998 – Buainain *et al.*, 1999: 57), which is higher than the target level of US\$3 000 (see Deininger, 1999: 663). But the unanticipated expenses in resettlement activities drained the grant earmarked for farm production. For example, the daily subsistence allowance alone ate up US\$115, or US\$1 380 for the full year of transition before farm production started, taking 20 percent of the total grant (US\$7 000) per beneficiary (US\$11 200 minus US\$4 200 land cost = US\$7 000 for

<sup>11</sup> A national coalition of peasant organizations that includes the MST produced an estimate of the feasibility of beneficiaries' loan repayment. The calculation factored in loan interest, inflation rates and projected farm production. The findings pointed out that beneficiaries would have a hard time repaying the interest plus the capital value of the loan. In real terms, the debt would more than double within the duration of the credit programme (Fórum, 1998).

development projects). These expenses do not include costs for housing and basic infrastructures. In fact, PCT operators and beneficiaries are already demanding additional support from the state. As Buainain *et al.* admit, “the consolidation of the Program may eventually require additional support. The challenge is how to introduce safeguards to avoid that beneficiaries and future beneficiaries anticipate the action of the state institutions and incorporate their interference as some kind of tutelage on the Program, with well known negative consequences” (1999: 94). Hence, there are serious doubts as to whether beneficiaries can repay their debts, which carry a 4 percent interest rate per year and are payable within ten years (Sauer, 2000; Fórum, 1998).

**Cost of reform.** Given the empirical data drawn from the documents cited in this article, it is most likely that the PCT, if implemented nationwide, will be much more expensive than the state-led INCRA-implemented land reform. Moreover, it must be remembered that the allotment of US\$11 200 as loan-grant per beneficiary under the PCT has to be produced through one-shot cash disbursement. In this context, if the PCT wished to carry out land purchases at the same level of that under the INCRA programme, then it would need US\$587 753 600 per year – in cash – just to match the average yearly number of families resettled by INCRA from 1995 to 1996. (In 1995–96, 52 478 families were resettled by INCRA; see Guanziroli [2000: 11].) This means that if the Brazilian Government were to resettle some 300 000 families in the next five years, it would need US\$3.36 billion – in cash – within that period (especially since there are no signs that commercial banks are interested in the PCT).

## CONCLUDING REMARKS

Having presented the theoretical sketch and an empirical picture of the MLAR model, the necessity for further and closer examination

of the scheme becomes more obvious. There are at least five analytic areas around which rigorous and more meaningful debates can, or should, revolve, namely, i) analysing the pro-market critique of the state-led agrarian reform, ii) re-examining the basic assumptions of MLAR, iii) reviewing the (in)sufficiency of the available data either to promote vigorously or reject MLAR, iv) identifying clearly the potential and actual dilemmas in pilot-testing the MLAR model and v) scanning alternatives to the MLAR alternative. These are briefly discussed below.

### Critique of the critique?

The most basic starting point for a more useful debate on MLAR should be the latter’s critique of the state-led agrarian reform. The validity – in theory and based on empirical evidence – of the pro-market critique must be scrutinized more seriously. This critical interrogation of the critique is especially necessary because it is the logic that frames the construction of MLAR as an alternative, i.e. from state-led approaches’ features of “coercive”, “statist-centralized”, “supply-driven” and “slow and expensive” to an alternative that should be “voluntary”, “privatized-decentralized”, “demand-driven” and “quick and cheap”. So far, current analyses of MLAR do not, in general, raise any questions regarding the (non)validity of the pro-market critique of the state-led agrarian reform.

### Re-examination of the basic assumptions?

As described above, MLAR emerged from the pro-market critique of the state-led agrarian reform. However, the MLAR model is also built on a number of important theoretical assumptions: i) that peasants and landlords are “rational actors” and that given proper incentives, they will behave accordingly – e.g. landlords will sell at low prices when the terms of payment are cash at 100 percent of the market value of the land; ii) that land is purely an economic factor of production; iii) that the rural poor constitute a homogeneous social category; iv) that providing the landless rural poor

with financial assistance and information to buy land automatically leads to a “level playing field”; v) that central government agencies are always inefficient and engaged in rent-seeking, and local government units are nearer to the people and thus are more responsive to poor people’s interests. These assumptions – both explicit and implicit in various MLAR documents – are among the most important building blocks in the theoretical and policy construction of the MLAR model. It is thus important to re-examine their relevance and validity, both theoretically and empirically.<sup>12</sup>

### **Insufficient empirical data to either promote or reject MLAR?**

While the broadly pro-MLAR camp argues that there is not enough empirical data to serve as a basis to reject MLAR – and thus further pilot-testing is necessary – the anti-MLAR camp argues that there is little empirical evidence to warrant any further promotion of MLAR. Both have valid arguments, but what is missed is the fact that the empirical data from the initial implementation of MLAR in Brazil, Colombia, and South Africa may be sufficient for a deeper analysis of MLAR. There are at least three relevant issues here. First, the only available empirical data (at least from the three countries cited) so far are from the studies commissioned either by the World Bank or by the implementing government agencies. The only issue in this regard is for the World Bank to make these documents more accessible to all interested parties through widespread dissemination (and translation into major languages). Second, the first type of data set may invite doubts from other parties (mainly from the NGO and peasant movement circles), especially those who are critical of MLAR; it is therefore urgent and necessary that parallel, “independent” (or alternative) data-gathering and research be undertaken in order to collect empirical data and make them popularly accessible.

<sup>12</sup> El-Ghonemy (2001) is useful in this regard.

Finally, and related to the second, the academe has to step in immediately – through more scientific research. So far, there are no known major scholarly research initiatives that combine theoretical and empirical enquiries into the MLAR question.<sup>13</sup> Unless these three steps are undertaken quickly, rigorous and meaningful discussions on MLAR are still far from our reach.

### **Dilemmas in pilot-testing?**

The pro-MLAR camp proposes wider pilot tests of the model in order to determine whether or not it works, but the anti-MLAR camp argues that any pilot tests will only undermine (ongoing) state-led agrarian reforms in countries where they are taking place. Given this apparent dilemma, what is to be done? A pilot test can be carried out in at least two ways. The first is the approach currently being undertaken by the World Bank, i.e. a pilot test of the entire model in specific geographic locations of a country. The danger here – as raised by the MLAR critics – is that landlords may prefer MLAR over the ongoing state-led agrarian reform, and call for the substitution of the latter by the former, as in the case of Brazil. The other possible way of doing a pilot test is by disaggregating the MLAR model and pilot-testing only some of its component policies. Two examples are: i) the World Bank may launch widespread pilot test of how policy-making and effective implementation of progressive land taxation can be achieved, and ii) the idea of preparing farm development plans first before any land redistributions can take place sounds sensible and must see widespread pilot tests within ongoing state-led agrarian reform initiatives. It may be useful to study more carefully which of the two approaches appears to be relevant in a given context – and such a study should be in an “open” atmosphere (i.e. inviting the participation of independent monitoring groups such as NGOs) and without any

<sup>13</sup> For a useful start and a good road map, refer to Zoomers and van der Haar (2000).

dangers of undermining ongoing state-led agrarian reform initiatives.

### Alternatives to the MLAR model?

If one does not want the MLAR as the alternative to state-led agrarian reform, then what is the alternative – if one is necessary? Coming to a full circle, we go back to the issue of re-examining the validity of the pro-market critique of the state-led agrarian reform: if indeed there are good reasons to believe that the various state-led approaches thought about and implemented decades ago may no longer work under current circumstances, then what are the alternatives? If one disagrees with the MLAR model as an alternative, then it is important that other alternatives are constructed and proposed for analytic scrutiny. Unfortunately, there is not much of this kind of thinking at the moment. Unless the MLAR critics put forward an alternative other than the MLAR in a more coherent form and articulation – and in ways that are beyond mere ideological and political reassertion of unadulterated classic approaches – ongoing debate around MLAR is likely to become less relevant and productive toward finding workable solution to the persistent land questions in many parts of the world today.

### REFERENCES

- Banerjee, A.** 1999. Land reforms: prospects and strategies. Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, Washington DC, April.
- Barraclough, S.** 2001. The role of the state and other actors in land reform. In K. Ghimire, ed. *Land reform and peasant livelihoods: the social dynamics of rural poverty and agrarian reform in developing countries*, pp. 26–64. London, Intermediate Technology Development Group (ITDG) and Geneva, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Binswanger, H.** 1996a. The political implications of alternative models of land reform and compensation. In J.v. Zyl, J. Kirsten & H.P. Binswanger, eds. *Agricultural land reform in South Africa: policies, markets and mechanisms* pp. 139–146. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Binswanger, H.** 1996b. Rural development and poverty reduction. In J. van Zyl, J. Kirsten & H.P. Binswanger, eds. *Agricultural land reform in South Africa: policies, markets and mechanisms*, pp. 147–160. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Binswanger, H. & Deininger, K.** 1996. South African land policy: the legacy of history and current options. In J. van Zyl, J. Kirsten and H.P. Binswanger, eds. *Agricultural land reform in South Africa: policies, markets and mechanisms*, pp. 64–103. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Binswanger, H. & Deininger, K.** 1997. Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries. Paper presented at the FAO Technical Consultation of Decentralization and Rural Development, Rome, 16–18 December.
- Borras, S. Jr.** 2001. State–society relations in land reform implementation in the Philippines. *Development and Change*, 32(3): 545–575.
- Bryant, C.** 1996. Strategic change through sensible projects. *World Development*, 24(9): 1539–1550.
- Buainain, M.A., da Silveira, J.M., Souza, H.M., & Magalhães, M.** 1999. Community-based land reform implementation in Brazil: a new way of reaching out the marginalized? Paper presented at the Global Development Network (GDN) Conference in Bonn, Germany, December.
- Buainain, M.A., da Silveira, J.M. & Teófilo, E.** 1998. *Agrarian reform, development and participation: a discussion of necessary and possible transformations* (available at [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br)).
- Carter, M. and Mesbah, D.** 1993. Can land market reform mitigate the exclusionary aspects of rapid agro-export growth? *World Development*, 21(7): 1085–1100.
- Christiansen, R.** 1996. Overview of land reform issues. In J.van Zyl, J. Kirsten & H.P. Binswanger, eds. *Agricultural land reform in South Africa: policies, markets and mechanisms*, pp. 367–389. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Coetzee, G., Mbongwa, M. & Nhlapo, K.** 1996. Restructuring rural finance and land reform financing mechanisms. In J.van Zyl, J. Kirsten & H.P. Binswanger, eds. *Agricultural land reform in South Africa: policies, markets and mechanisms*, pp. 514–539. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Deininger, K.** 1999. Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil and South Africa. *World Development*, 27(4): 651–672.



- Deininger, K. & Binswanger, H.** 1999. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience and future challenges. *The World Bank Research Observer*, 14(2): 247–276.
- De Janvry, A.** 1981. *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore, USA, and London, The Johns Hopkins University Press.
- De Janvry, A. & Sadoulet, E.** 1989. A study in resistance to institutional change: the lost game of Latin American land reform. *World Development*, 17(9): 1397–1407.
- De Janvry, A., Sadoulet, E. & Wendy Wolford, W.** 1998. From state-led to grassroots-led land reform in Latin America. Paper prepared for the WIDER Land Reform Project Conference, 27–29 April, Santiago, Chile.
- Dorner, P.** 1992. *Latin American land reforms in theory and practice*. Madison, WI, USA, University of Wisconsin Press.
- Dorner, P.** 2001. Technology and globalization: modern-era constraints on local initiatives for land reform. In K. Ghimire, ed. *Land reform and peasant livelihoods: the social dynamics of rural poverty and agrarian reform in developing countries*, pp. 86–104. London, ITDG and Geneva, UNRISD.
- El-Ghonemy, R.** 2001. The political economy of market-based land reform. In K. Ghimire, ed. *Land reform and peasant livelihoods: the social dynamics of rural poverty and agrarian reform in developing countries*, pp. 105–133. London, ITDG and Geneva, UNRISD.
- FAO.** 1998. Latin America's agrarian reform: lights and shadows, by C. Kay. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* 1998/2: 9–31. Rome.
- Fórum Nacional pela Reforma Agrária e pela Justiça no Campo – Brazil.** 1998. Solicitação de Painel de Inspeção do Banco Mundial para o Projeto Cédula da Terra. (Unpublished)
- Franco, J.** 1999a. Is agrarian reform on the way out? *Philippine Daily Inquirer*, March 7.
- Franco, J.** 1999b. Market-assisted land reform in the Philippines: round two – where have all the critics gone? *Conjuncture*, 11(2), April. Quezon City, the Philippines, Institute for Popular Democracy.
- Gordillo, G. de Anda.** 1997. The reconstruction of rural institutions. Paper presented at the FAO Technical Consultation on Decentralisation and Rural Development, Rome, December.
- Gordillo, G. de Anda. & Boening, F.** 1999. Latin American land reforms in the 1990s. Paper presented at the Workshop on Land: New Context, New Claims, New Concepts, organized by the Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA), Amsterdam, May.
- Grosso, P.** 1996. *Agrarian reform and land settlement policy in Brazil: historical background* (available at [www.fao.org/sd/ltdirect/ltan0006.htm](http://www.fao.org/sd/ltdirect/ltan0006.htm)).
- Grosso, P., Mora Corrales, H., Hurtado, A., Vegro, C.L., Costa Pereira, J.K., de Aquino Pereira, L.C., Candido, M.L. & Gomes Marques, A.** 1998. *Avaliação Sintética do Projeto Cédula da Terra* (Convênio FAO/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Fortaleza-CE, Brazil, May.
- Guanzirole, C.** 2000. Agrarian reform and economic globalisation: the case of Brazil. Paper presented at the Tenth Congress of Rural Sociology, Rio de Janeiro, Brazil, 30 July – 5 August.
- Herring, R.** 2000. Beyond the political impossibility theorem of agrarian reform. Paper presented at the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Tagaytay City, the Philippines, 5–8 December.
- Houtzager, P.** 1997. Caught between state and Church: popular movements in the Brazilian countryside, 1964–1989. (Ph.D. dissertation, University Microfilms [UMI] copy)
- Houtzager, P.** 2000. Social movements amidst democratic transitions: lessons from the Brazilian countryside. *Journal of Development Studies*, 36 (5): 59–88.
- Kay, C.** 2000. *Conflict and violence in rural Latin America*. ISS Working Paper No. 312. The Hague, Institute of Social Studies.
- Navarro, Z.** 1998. The “Cédula da Terra” guiding project: comments on the social and political-institutional conditions of its recent development. A World Bank document.
- Petras, J.** 1997. Latin America: the resurgence of the Left. *New Left Review*, 223: 17–47.
- Petras, J.** 1998. The political and social basis of regional variation in land occupations in Brazil. *Journal of Peasant Studies*, 25 (4): 124–133.
- Reyes, R.** 1999. *Market-assisted land reform: an indecent proposal* (available at [www.philsol.nl/A99a/RicReyes-WB-mar99.htm](http://www.philsol.nl/A99a/RicReyes-WB-mar99.htm)).
- Sauer, S.** 2000. The experience in market-assisted land reform in Brazil. Paper presented at the

- International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Tagaytay City, the Philippines, 5–8 December.
- Thiesenhusen, W., ed.** 1989. *Searching for agrarian reform in Latin America*. Boston, MA, USA, Unwin Hyman.
- Thiesenhusen, W.** 1995. *Broken promises: agrarian reform and the Latin American campesino*. Boulder, CO, USA, Westview Press.
- van den Brink, R., de Klerk, M. & Binswanger, H.** 1996. Rural livelihoods, fiscal costs and financing options: a first attempt at quantifying the implications of redistributive land reform. In J. van Zyl, J. Kirsten & H.P. Binswanger, eds. *Agricultural land reform in South Africa: policies, markets and mechanisms*, pp. 423–460. Oxford, UK, Oxford University Press.
- van Rooyen, J. & Njobe-Mbuli, B.** 1996. Access to land: selecting the beneficiaries. In J. van Zyl, J. Kirsten & H.P. Binswanger, eds. *Agricultural land reform in South Africa: policies, markets and mechanisms*, pp. 461–498. Oxford, UK, Oxford University Press.
- van Schalkwyk, H.D. & van Zyl, J.** 1996. The land market. In J. van Zyl, J. Kirsten & H.P. Binswanger, eds. *Agricultural land reform in South Africa: policies, markets and mechanisms*, pp. 310–335. Oxford, UK, Oxford University Press.
- van Zyl, J. & Binswanger, H.** 1996. Market-assisted land reform: how will it work? In J. van Zyl, J. Kirsten & H.P. Binswanger, eds. *Agricultural land reform in South Africa: policies, markets and mechanisms*, pp. 413–422. Oxford, UK, Oxford University Press.
- World Bank.** 1997a. *World bank supports pilot land reform in Brazil: project features decentralization and community participation*. World Bank Press Release No. 97/1321 LAC (available at [www.worldbank.org/html/extme/1321.htm](http://www.worldbank.org/html/extme/1321.htm)).
- World Bank.** 1997b. Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project. Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$90.0 million equivalent to the Federative Republic of Brazil. Report No. 16342-BR.
- World Bank.** n.d.a. *Increasing land ownership in northeast Brazil: new approach to land reform proves successful* (available at [www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)).
- World Bank.** n.d.b. *Community-based development in northeast Brazil: rural poverty alleviation projects* (available at [www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)).
- World Bank.** n.d.c. *The theory behind market-assisted land reform* (available at [www.worldbank.org/landpolicy/](http://www.worldbank.org/landpolicy/)).
- Zoomers, A. & van der Haar, G., eds.** 2000. *Current land policy in Latin America: regulating land tenure under neo-liberalism*. Amsterdam: Royal Tropical Institute (KIT).



## **Le bail agricole en Ukraine comme instrument de réorganisation des opérations agricoles**

*Au cours de la phase la plus récente de la réforme agraire appliquée en Ukraine, le bail agricole est devenu le principal instrument juridique définissant les relations entre les paysans et les organisations agricoles. Les terres, qui étaient auparavant détenues en commun par les membres de fermes collectives, ont été subdivisées pour donner à chaque paysan une petite parcelle. Mais, dans un même temps, pour améliorer l'efficacité de la production et résoudre le problème du vieillissement d'une population rurale inactive, les lois et règlements encouragent la réorganisation de ces parcelles sous le contrôle d'entreprises agricoles de taille moyenne ou grande.*

*En théorie, le bail assure aux paysans propriétaires un revenu stable et une gestion qualifiée et technique de la terre. Les paysans conservent également le droit de déterminer l'usage futur de leurs terres. Des responsables de la gestion agricole obtiennent le droit de travailler la terre pour toute la durée du bail, et sont chargés d'en préserver ou améliorer la qualité. Cela permet aux responsables de prendre des décisions opérationnelles avec une marge raisonnable de certitude. Toutefois, des carences aux niveaux de la législation, de la réglementation et des pratiques courantes en Ukraine ont pesé sur les résultats que l'on pouvait attendre d'une production agricole efficace et sur la stabilité des revenus des paysans. Cependant, le bail agricole, s'il est utilisé de façon créative, peut encore évoluer pour devenir un instrument produisant des avantages à la fois pour les paysans et pour les organisations agricoles.*

## **El sistema de aparcería en Ucrania como instrumento para la consolidación de las operaciones agrícolas**

*En la fase más reciente de la reforma agraria de Ucrania, el sistema de aparcería se ha convertido en el instrumento jurídico más importante a la hora de definir la relación existente entre los campesinos y las organizaciones agrarias. La tierra que antes se mantenía en régimen de propiedad común compartida por los miembros de los colectivos agrarios se está subdividiendo para proporcionar una parcela reducida a cada campesino. Al mismo tiempo, con el fin de mejorar la eficiencia de la producción y afrontar el problema de una población rural inactiva y en proceso de envejecimiento, las leyes y los reglamentos alientan la consolidación de este tipo de parcelas bajo el control de empresas agrarias de tamaño grande o medio.*

*En teoría, el arrendamiento proporciona al campesino propietario unos ingresos estables y una ordenación técnica y eficaz de la tierra, sin menoscabar su derecho a determinar la disposición futura de la misma. La dirección de la explotación adquiere el derecho de trabajar la tierra durante el período del arrendamiento y se encarga de preservar y mejorar su calidad. Esto le permite adoptar decisiones operativas con una certidumbre razonable.*

*Sin embargo, las deficiencias de las leyes, los reglamentos y las prácticas actuales de Ucrania limitan los resultados previstos en cuanto a una producción agrícola eficiente e ingresos estables para los trabajadores campesinos. No obstante, el sistema de aparcería, si se emplea de modo creativo, puede evolucionar hasta convertirse en un instrumento ventajoso tanto para los trabajadores campesinos como para las organizaciones agrarias.*

# The agricultural land (share) lease in Ukraine as an instrument for reconsolidation of farm operations

W. Valletta

William Valletta is an attorney and regional development planner, who has worked in Ukraine and other post-Soviet states since 1993.

*In the most recent stage of land reform in Ukraine, the agricultural land (share) lease has become the primary legal instrument defining the relationship between peasant workers and farm organizations. Land that was previously held in shared common ownership by members of farm collectives is being subdivided to provide each peasant worker with a small parcel. At the same time, in order to improve production efficiency and to deal with the problem of an ageing, inactive rural population, the laws and regulations encourage the reconsolidation of these parcels under the control of large and medium-sized farm enterprises.*

*In theory, the lease provides the peasant landowner with a stable income and skilled, technical management of the land. He or she also retains the right to determine its future disposition. The farm management gains the right to work the land, for the term of the lease, and is responsible for preserving and improving its quality. This allows the farm management to make operational decisions with reasonable certainty.*

*Although shortcomings in the laws, regulations and current practice in Ukraine restrict the expected outcome of efficient agricultural production and a stable income for peasant workers, the agricultural land (share) lease, if used creatively, can evolve further to be beneficial to both peasant workers and farm organizations.*

## THE EVOLUTION OF THE LEASE AND LAND SHARE

The agricultural land (share) lease has been developed in the most recent stage of land reform (after 1999) in Ukraine. It originated from the legal forms of the lease and the agricultural land share, which were introduced in the earlier stages of *perestroika* (1988–91) and post-independence land reform (1991–94).

The lease was first defined as a mechanism for top-down allocation of land, buildings, equipment and livestock. Previously, under the Soviet system, these assets (“means of production”) were owned exclusively by the state. They were transferred to the use of state and collective farms and, subsequently, allocated by their

managers to subsidiary work units. No payment for the assets was required and the amounts and quality each unit received were defined by central planning in order to achieve a state order (quota) of products. Under the new instrument of the lease, these transfers were subject to negotiation and the right of use would be paid for as “rent”. This would induce the farms and work units to determine for themselves the amount of assets they would need and to seek ways to increase productivity. In this way they could minimize their input costs (the rent) and maximize their profits (the difference between the input costs and the state order price).

The agricultural land share emerged in the process of enterprise “privatization”. The

state relinquished its monopoly control of productive assets, and state and collective farms reorganized themselves as cooperative agricultural enterprises (CAEs), with their worker-members as common owners. Their status was defined in relation to three “objects” of the new civil property rights:

- With respect to the farm as a business entity, each member held a share with the rights to speak and vote at the general meeting, to participate in electing the management, to take a share of profits (dividends) and bear a share of liabilities, and to hold status as a labourer – entitled to wages, a pension and social welfare benefits.
- With respect to the equipment, livestock, buildings and structures, each member was a common owner of the asset stock. In privatization, these assets were subdivided and given in ownership or leasehold to individuals or subsidiary groups. For example, the dairy equipment passed in common to the milk-production unit, while each family took one or two cows.
- With respect to the land, it remained in common ownership, with each worker-member holding an undifferentiated, equal share of its value. The power to determine its use and disposition rested with the farm management, subject to oversight by the worker-members at the general meeting.

The first reforms did not improve the efficiency of production or enhance the care and management of the land, as the reformers had intended. This failure appeared to stem from the incomplete responsibilities and benefits that the peasant worker-members gained in the “top-down” leases and shareholding. They continued to view the productive assets as inputs drawn from the collective stock and their own work as unrelated to the success of the enterprise. Without a clear delineation of personal assets and a direct relation between individual effort and profit, the worker-members had little incentive to increase productivity or care for the collective land and property.

Agrarian reformers sought new ways to enhance the status and motivation of the peasants, resulting in the “property share” and “land share” in a third stage of reform (1994–99). Each peasant worker-member gained ownership, individually or as part a work unit, of specific moveable or fixed assets and could employ these directly in production or lease them back to management. Each member also gained a common ownership right, undifferentiated, in the collective land holding. The status of this land share was strengthened in the following ways:

- Each worker-member was to receive a written certificate, serving as evidence of the share right and its value. This document would enable its holder to seek protection, in administrative tribunals or courts, against adverse actions by the farm management, third parties or the state.
- The land share would be leased back to the farm, in return for payment of rent, with the amount based upon the productive capacity of the land (based on fertility and hydrology measurements, its location and level of services).
- As an alternative, a farm member could demand that his or her share be delineated “in nature” as a land plot and could withdraw this plot from the collective holding, setting up an independent peasant farm operation.

These three aspects of the land share and the “bottom-up” lease were expected to change the relationship between farm management and the peasant worker-member. Through possession of the certificate and lease, individuals would realize that they were possessors of a legally protected and economically valuable object. This would lead them to be more assertive when participating in farm decision-making and demanding care and improvement of the land. The right to demand delineation and withdrawal of the land share would also enhance their status. Such demands were likely to come when farm members were unhappy with management decisions and they would lead to disruption of the

farm operations – surveying the land plots, trying to equalize their value by adjusting sizes and locations and deciding which farm members would receive which parcels. To avoid this, managers would have to adopt open and inclusive approaches, making sure that the worker-members remained well-informed and content.

During this stage of land reform, Ukraine's farms were reorganized into 11 400 CAEs and land shares were issued to 6.1 million worker-members. Once again, however, the reformers were disappointed because gains in productivity, management skills and peasant self-reliance did not result. Some commentators described the problem as the unchanged "psychology" of the peasants; others noted that the changes in legal forms were not accompanied by the necessary practical services to support the independent initiative of peasants and farm managers. The state retained control over input production and supply (seeds, fertilizer and machinery) and over product transport, distribution and sales. The courts and administrative tribunals did not develop simple or effective procedures for peasants to protect their rights. Village and regional administrations undertook planning, surveying, valuation and registration as administrative tasks, not as support services.

Most importantly, there was a fundamental flaw in the structure of the CAE. With its abstract land shares, it was not a stable legal or economic entity. Worker-members could, at any time, demand delineation and withdraw their shares; thus, a persistent threat of fragmentation and disruption hung over the farm. No one could predict whether the land and assets held today would be the same a year later. Long-term planning and finance, and asset-secured mortgages, were impossible. In 1999, the President and Government of Ukraine recognized these problems and ordered the creation of a new programme, in which all land shares would be systematically delineated "in nature" for all farm members.

Today, the transformation of land shares into land parcels is going forward. Each of

the 6.1 million land share holders is receiving a land parcel, with its location and boundaries fixed "in nature" and with an ownership certificate (the "State Act"). In total, 26.4 million ha are subject to land sharing; on average, the parcels are 4.1 ha in size – smaller in western Ukraine, which has good access to water, and larger in the dry, eastern steppes. Upon receiving his or her State Act, each new owner has three options:

- to lease the land plot (share) back to the large, cooperative farm organization and continue as a shareholding member;
- to establish an independent farm operation on the land parcel (usually in combination with other family members);
- to lease or commit the share as a capital contribution to a new form of independent farm operation.

Many peasant shareholders are pensioners or close to retirement age and most of these are transferring their land (share) parcels to the large farms. In 2000–01, over 22.4 million ha of the total of 26.4 million ha have been leased. As a consequence, the large farms (successors to the CAEs) remain intact and another 3 500 medium-sized farms (average size 500 ha) have been created on the basis of leased land shares.

In this context, the contemporary agricultural land (share) lease is expected to create legally and economically stable farm holdings and a rural population with a secure income and long-term responsibility for care of the land. Whether these benefits will result largely depends on the way in which legal rights are defined by the lease and balanced, in a practical way, between the peasant landowners and the farm managers.

#### **ANALYSIS OF THE AGRICULTURAL LAND (SHARE) LEASE UNDER THE LAW**

The analysis of the agricultural land (share) lease should rest on three considerations. First, in order to encourage efficiency in agricultural production, the lease should enable the peasant landowner to secure terms and conditions – especially a productivity-based rent – that will induce the management to make effective use of

the land. The peasant should be able to monitor the activities of the management to ensure that land quality is preserved and appropriate improvements are made. From the farm management's point of view, the lease should give sufficient authority to make operational decisions without undue limitation and allow amortization investments during its term. Thus, the lease should establish a dynamic and cooperative relationship between the parties.

Second, during Ukraine's transition, the lease must be viewed in the context of other rural economic and social relationships. Previously, as a member of the collective or an employee of a state farm, the peasant held rights to employment, a pension, medical care, education, housing and welfare services. By reducing the peasant-farm management relationship to that of a simple property transfer, the lease requires the peasant to look to other instruments of law, politics and social institutions for social protection. To the extent that legal and institutional restructuring have left these undefined or incomplete, the "reforms" of property rights and leasing will be seen as a regression, rather than an improvement, of rural society and civil and human rights.

Third, as the mechanism for the transfer of land management responsibilities, the lease must be viewed in the context of the system of environmental law and state land-use control. In Ukrainian law, the rights of land tenure and the obligations of regulatory compliance are not separate, but are mixed or "balanced". The state land-management and other regulatory agencies, therefore, view the lease as an instrument of regulatory control. If this aspect is not limited, it may undermine the independence of the lessors and lessees and weaken their self-reliance.

The current Ukrainian laws and regulations fall short of meeting these considerations, as can be seen in the sections below, which focus on specific aspects of the law and practice.

### **The legislative base**

The land share and the agricultural land (share) lease are defined in four fundamental laws. The Civil Code, revised in 2001, defines individual and common ownership, the mutual rights of shareholders and the procedures by which they determine the use and disposition of property. The Land Code of 2001 defines the permissible rights of tenure in agricultural land and authorizes the transfer of the lands of former state and collective farms to their worker-members. It also describes the system of state land management and control. The law On Lease of Land of 1998 defines the lease as a civil law agreement between independent parties, describes its content and sets the procedures for its creation. The law On Payment for Land of 1992 defines rent, calculated in relation to the "cadastral" value of land and subject to negotiation between the parties. Supplementing these laws are numerous regulatory decrees, particularly the Decree of the President of 3 December 1999, "On Urgent Measures to Accelerate Reforms in the Agrarian Sector", which ordered the transformation of land shares to land parcels. A Model Land (Share) Lease is contained in the Order of the State Committee on Land Resources of 17 January 2000. Taken together, these legal Acts provide a coherent system of land sharing and leasing. However, within the details, numerous ambiguities and contradictions remain.

### **The status of the agricultural land share**

The land share encompasses a group of rights held by each peasant as a common owner and worker-member of the farm. These include, among other elements, participation in decision-making about the use and disposition of *all* the land (not just the individual's share), entitlement to part of the total profits derived from use of the land and a corresponding share of liabilities. The share also includes priority rights of the shareholders to buy each other out and to approve share sales to new common owners (outsiders).



The law On Lease of Land provides that the share can be leased, without first being transformed into a land parcel. Although some legal commentators have argued that this is contrary to the Civil Code (which presupposes an “object”), in practice, many such leases have been written and they remain in place. When the shares are transformed into land parcels a new problem arises: whether, on acceptance of the State Act of Ownership, the peasant must surrender the share certificate and forfeit the common rights and obligations it represents. The Land Code, in its Transition section, states that the certificate remains valid until the land is “withdrawn” and the State Act is issued. This appears to cover the situation in which the individual chooses to farm independently or transfers his or her plot to a new independent farm. However, if he or she intends to keep the newly plotted land parcel under lease to the large farm, does the share remain valid? If the share is already under lease to the farm, does the lease continue to the end of its term or is it necessary to create a new lease? Are the rights of the individual different if he or she is a pensioner, rather than an active worker-member of the farm?

These questions are important because, during subdivision, some land is retained in common – land under internal roads, buildings and non-agricultural activities, areas planted with trees for windbreaks, etc. Does the individual retain common share rights to these lands or does the farm management acquire them in a form of “enterprise” ownership? Similarly, questions arise about the other rights of the worker-member. Does the share or lease continue to provide a right to participate in decision-making, or are these rights retained under other laws (on employment, perhaps)? Does the individual retain rights to dividends, based on the profits of the total farm operation, which are paid over and above the land rent, and do the corresponding shared debt obligations survive?

The commentators answer these questions in different ways. As evidence of the survival of the land share, in practice, it

appears that notaries and registry officers require both documents – the share certificate and State Act – to be produced for transactions. This administrative requirement shows that, in the minds of cautious bureaucrats, limitations imposed in the land share must carry forward to subsequent legal Acts. The same idea should apply to rights.

#### **The form and content of the lease**

The agricultural land (share) lease must be a written document, signed by the peasant landowner and farm manager, notarized and registered in the village Land Resources Office. Although in form it is a civil law agreement, the processes of notarization and registration make it subject to substantive review by state officers and its final registration takes the form of an order or approval by the village or regional executive board. The lease has no validity until this order, or approval of registration, has been issued.

The content of the lease is described in the law On Lease of Land, which requires the inclusion of certain clauses defining the relationship between the lessor and lessee. These include a statement of the transfer of possession and use of the land to the lessee, a description of the “object” (location and size of the parcel), the rent, the term of years, and the party that holds the risk of damage or destruction. Mandatory clauses, related to the system of state land-use control, are discussed below. Other clauses, specifying particular conditions or mutual obligations, may be added by the parties.

The fundamental problem with the description of the lease content is an underlying assumption that the parties are of equal status and can bargain effectively to define their interests. The law On Lease of Land is written to cover all situations, rural and urban: “top-down” leases of state- and enterprise-owned lands to subsidiary units, parallel leases between enterprises, as well as “bottom-up” leases between peasant landowners and farm management. Ukraine has not followed the practice of many other nations, which define

agricultural leases in special laws, designed to protect small tenants or landowners who have weak bargaining power. Instead, Ukraine's laws and regulations tend to describe the creation of the agricultural land (share) lease as an administrative process, supervised by state officers, rather than a negotiation between independent parties. This bias can be seen most clearly with respect to the calculation of rent.

The law On Lease of Land (Article 19) states that "the amount, form and terms of rental payments shall be established as agreed between the parties" and it allows the parties to determine the form of payment – in money, products or services. The 1999 Presidential Decree, which ordered the transformation of land shares into land parcels, provides that the rent must be "not less than 1 percent of the value of the land parcels, as determined under the law [On Payment for Land]". The Land Code of 2001 (Transition section) states that the "land lease fee shall not exceed the land tax". Thus, for the agricultural land (share) leases, the rent is fixed by administrative procedure. Under the methodology for land valuation, defined in a government decree, the value rests on "objective" factors (measurements of soil fertility and moisture content, and location factors). In reality, therefore, the parties have no bargaining power with respect to rent.

As for the term of years, there is conflicting guidance. In a situation of independent bargaining, farm managers would tend to seek the longest terms possible (50 years as per the Land Code), in order to stabilize their operations and offer security for credit. The peasant landowners would tend to prefer short terms, the length of which would depend on their ages and family situations. In a letter published on 17 September 2001, the Ministry of Agrarian Policy advised that the preferred practice is to write short-term leases with subsequent extensions. (A short-term lease is defined as less than five years in the Land Code.) Other commentators, however, have noted that 25-year leases of land shares are used on many farms.

The Model Lease of the State Committee on Land Resources exhibits a bias in favour of the farm management and envisions a passive peasant landowner. It contains the required clauses stating the transfer of possession and use of the land for the period of years in return for a commitment to the timely payment of rent. It obliges the lessor (peasant) to refrain from interfering in the productive activity of the lessee (farm management), withdrawing the land parcel or unilaterally changing the lease agreement. It obliges the lessee (farm management) to make use of the land as legally designated, to preserve the land quality and ecological situation, to pay the rent on time and to return the land at the end of the term in a condition suitable for its continued use. The Model Lease contains no language dealing with notices of changed conditions and does not require the lessee (farm management) to give accounts or periodic reports of its performance to the lessor. It does anticipate that the lessee may wish to postpone the timing of payment of rent and requires the agreement of the lessor for this.

#### **THE LEASE AS A METHOD OF DISPOSITION OF THE LAND (SHARE) PARCEL**

By law and in practice, the peasant has limited choices for disposing of his or her land (share) parcel when the State Act of Ownership has been received. Although the Civil Code allows a property owner to dispose of it by sale, exchange, bequest, lease, right of use, pledge or dedication to the capital fund of an enterprise, these options do not apply fully to agricultural land and shares. First, the Transition provisions of the Land Code prohibit, until 2005, the sale, pledge or dedication to a business partnership capital fund of agricultural land. Second, the law On Lease of Land limits the permissible lessees of agricultural land to *juridical* persons (agricultural production is defined as such in the formative Charter of a farm enterprise) and *physical* persons who are qualified (by education or experience) as farmers. Third, from a practical standpoint,

the number of farm organizations or independent farmers competing for land parcels in most regions is very low. The location of the land plot (within the massif or at its periphery, adjacent to a main road, etc.) will also determine whether or not the peasant land share owner can, in reality, withdraw the land plot.

Politics, ideology and corruption appear to be at work in many regions, preventing peasant land share owners from exercising even these limited rights. Prosecutors in some regions have taken action against farm managers, who have colluded with village officials to thwart the land (share) distribution and prevent the withdrawal of parcels. In many cases, farm managers and village mayors have refused to distribute the share certificates, locking them in a safe. Others have manipulated the lists of farm members to disenfranchise some peasants or gain extra land for themselves by adding the names of family members or dead people. Even without corruption, however, the essentially administrative nature of the shareholding, land subdivision and leasing processes has allowed farm managers and local officials to suppress peasant initiative.

### **Regulatory content of the lease**

As mentioned above, many administrators view the lease as an instrument of state regulation of land. The law On Lease of Land requires the lease agreement to contain as essential clauses a statement of the designated (“target”) use of the land, conditions related to preservation of its quality, and other existing restrictions and reservations binding the land. It also requires that the land parcel plan be appended to the agreement. These requirements provide evidence that the land tenure right, created in the lease, is linked directly to the systems of planning, cadastre valuation and land arrangement (*zemleystroistvo*), which set the regulatory terms and conditions. Violation of any of these environmental, land-use or planning requirements subjects the landowner (peasant) and the lessee (farm management)

to civil and criminal penalties and may lead to nullification of the lease and confiscation of the land ownership right.

Because of this linkage, the state agencies take an active role in drafting lease clauses and reviewing and approving each lease in the registration process. The Model Land (Share) Lease of the State Committee on Land Resources includes several clauses that transfer to the farm management the responsibilities of compliance with the environmental and land-use regulations, and the responsibility for paying the land tax. These responsibilities do not remain with the peasant land share owner. Certainly, it is more convenient for the administrative agencies to deal with the large farms and more consistent with their Soviet-style methods of monitoring and enforcement.

### **Relationship of the lease to farm business management and finance**

Despite the bias in favour of the farm management’s interests, the agricultural land (share) lease is not defined in a way that takes into account aspects of farm business management and finance. In particular, the Model Land (Share) Lease ignores questions of land mortgage and relationships of the parties to third party creditors. This reflects the continuing ideological debate over the use of land as security for loans and the fear that foreclosures will lead to the eviction of peasants from the land. Lacking compromise, the Land Code of 2001 has postponed these questions by imposing a “moratorium” on the sale and pledge of agricultural land until 2005.

Thus, no guidance has been given on how the lease should define the mutual obligations of the parties if one or the other wishes to mortgage the land as security for a loan. Are there requirements of notice between the parties? What rights and obligations arise in the event of default? Are there priorities or procedures if non-secured creditors take action against the land?

The Model Land (Share) Lease contains clauses stating that the lessor retains the

right to transfer its ownership to another party, on condition that the lease agreement remains in force, binding the new owner. However, if the lessee liquidates or is reorganized, there is no parallel language clarifying the status of the relationship. The law On Lease of Land is clear on one point: the lessee has no power to sublease the land or alienate the leasehold, even though in many circumstances this may be a reasonable financial or business strategy.

## CONCLUSION

The Ukrainian press has presented a number of strong critiques of the practice of land sharing and leasing. In January 2001, the government issued statistics to demonstrate the success of its programme of the previous year. Over 22.4 of the 26.4 million ha of shared agricultural land were held under lease by large and medium-sized farms and the rent payments made to the peasant owners totalled 1.6 billion hryvnias (US\$300 million). Reporters in the field, however, calculated that this amount was equal to about US\$7.50 per land share, yielding about US\$18 on average to a rural family. In most cases, the rent was paid in kind (sacks of potatoes or chickens) or in services (spring ploughing). Although in 2001 the rent would increase, with the escalation index, to over 2 billion hryvnias, it still fell far short of the goal of reform – to ensure a stable income for the peasants and pensioners based upon their land ownership right.

With the laws in place, it appears now to rest on the work of lawyers, local officials, administrators, international donors and the peasant landowners themselves to use the agricultural land (share) lease in practical ways to construct relationships that are consistent with modern farm operations and business and financial practice. Most of the shortcomings in the law noted here can be overcome by drafting the leases creatively – inserting clauses that better reflect individual situations and that anticipate a more dynamic relationship between the parties. There will be

resistance from state agencies and some farm managers and village officials. However, in many rural regions there are groups and individuals who are willing to use the tools of law and administration and the institutions of society (the press, the churches, non-governmental organizations) to advance the interests of peasant families. The agricultural land (share) lease can be an important instrument for further reform.

## BIBLIOGRAPHY

### Laws

- Civil Code of Ukraine, Chapters 25–27, revised 15 June 2001.
- Land Code of Ukraine, revised (adopted 25 October 2001, signed and published 15 November 2001, effective 1 January 2002).
- Law On Collective Agricultural Enterprises, No. 2114-12, 14 February 1992.
- Law On Entrepreneurship, No. 698-12, 7 February 1991 (amended through 23 December 1997).
- Law On Lease of Land, No. 1019-14, 8 September 1998 (amended No. 1458-14, 17 February 2000).
- Law On Lease of State and Communal Property, No. 2270-12, 10 April 1992 (amended No. 1723-14, 18 May 2000).
- Law On Payment for Land, No. 3091-12, 9 April 1993 (superceding original text, No. 2535, July 1992, and further amended No. 2323-3, 22 March 2001).

### Sublegislation

- Decree of the President of Ukraine, No. 1529 of 3 December 1999, “On Urgent Measures to Accelerate Reforms in the Agrarian Sector”.
- Decree of the President of Ukraine, No. 367 of 23 April 1997, “On Lease of Land” (superseded by the law On Lease of Land).
- Decree of the President of Ukraine, No. 720 of 8 August 1995, “On the Procedure for Sharing Land Transferred into Collective Ownership of Agricultural Enterprises”.
- Resolution of the Verkhovna Rada (Parliament) of Ukraine, No. 3924 of 4 February 1994, “On the Concept of the National Programme for Revival of the Village, 1995–2005”.
- Resolution of the Cabinet of Ministers, No. 2073 of 25 December 1998, “On Approval of the Procedures for Official Registration of Land Lease Agreements”.

Order of the State Committee on Land Resources, No. 5 of 17 January 2000 (Registry of Ministry of Justice No. 101/4322), "Model Lease Agreement for Lease of a Land Share".

Letter of the Minister of Agrarian Policy, No. 37-25-2-16/8093 of 17 September 2001, "On Agreements for Lease of Land".

Letter of the Minister of Agrarian Policy, No. 37-25-2-16/10833 of 28 December 2000, "On the Level of Rent Payment for Land and Property Shares".

Letter of the State Committee on Land Resources, No. 14-14-B356/1908 of 26 July 1999, "On Leases and Payment of Rent".

### Articles

*Zemlju – Krest'orjanam. No Zhkonu* (Land for the peasants – but by law). *Zerkalo Nedeli* (Weekly Mirror), Kiev, 39(363), 6 October, 2001, p. 6.

**Drapikovskiy, O. & Ivanova, I.** 1999. *Orendna Plata za Zemlju* (Rent payments for land). Janus Real Estate Co., Information Bulletin No. 5, March, p. 6.

**Kobilansky, V.** 2000. Concerning leases and the course of agricultural reform. *Yuridicheskja Praktika* (Legal Practice), 49(155), 7 December.

**Lee, R.E.** 1997. Land leasing activities developing on Ukrainian farms. *Ukraine – Agriculture in Reform*, 4, May, p. 10.

**Levchuk, A.** 2000. Leasing as a source of income." *Yuridicheskja Praktika* (Legal Practice), 35(141), 31 August.

### Book

*Arenda – Sbornik Normativnik Documentov* (The lease – compendium of normative documents). Konus Publishing Co., Kharkiv, Ukraine, 2001.

## **The Ivorian law of 1998 on ownership of rural land and village plantation agriculture: a historical and sociological perspective**

*Some of the provisions of the law of December 1998 have been the cause of heated discussion, particularly the provision that bars non-Ivorian migrants from owning land over which they have acquired usufructuary or occupancy rights from native inhabitants, according to pre-existing customary procedures. Yet one of the basic elements driving Ivorian plantation agriculture since Independence has been migratory land settlement by both Ivorians and large numbers of non-Ivorians from Burkina Faso, Mali, Guinea and other countries.*

*The author looks at the law as a social phenomenon; in other words, he looks at the behaviour of the different actors concerned to identify the real changes that this new law will bring about, intentionally or otherwise. The article examines the key features of land tenure in Côte d'Ivoire's forest areas and recent legislative initiatives. It then places the present context of land tenure within the historical trajectory of plantation agriculture in order to assess the predicted impact of pre-existing institutional dynamics on the implementation of the new legal provisions. The article then analyses the potential redistributive impact of the law on the sustainability of plantation agriculture.*

## **La ley de Côte d'Ivoire de 1998 sobre la propiedad de tierras rurales y la agricultura de plantación en las aldeas: una perspectiva histórica y sociológica**

*Algunas disposiciones de la ley de diciembre de 1998 dan lugar a debates, en ocasiones encendidos: sobre todo, la que excluye de la propiedad de la tierra a los emigrantes de otros países que hayan adquirido a ciudadanos de Côte d'Ivoire, conforme a los procedimientos consuetudinarios y en un momento anterior a la ley, derechos de apropiación o de ocupación. No obstante, uno de los elementos básicos del dinamismo de la agricultura de plantación en Côte d'Ivoire tras la independencia ha estribado en las migraciones de colonización agraria tanto de emigrantes de dicho país como también, en un porcentaje importante, de emigrantes extranjeros (de Burkina Faso, Malí, Guinea, etc.).*

*La finalidad es considerar la ley como un hecho social: es decir, tratar de determinar, en el comportamiento de las diversas partes afectadas por ella, los cambios que la nueva ley puede producir efectivamente, con independencia de que estos cambios correspondan o no a los objetivos teóricos de la ley. En primer lugar, se presentan las características más destacadas de la situación de la tierra en las zonas forestales de Côte d'Ivoire y las iniciativas jurídicas recientes en relación con la propiedad de la tierra. A continuación, la situación actual se enmarca en la trayectoria histórica de la agricultura de plantación con el fin de medir la incidencia previsible de las dinámicas institucionales anteriores en el contexto actual de aplicación de las nuevas disposiciones de la ley. Por último, se examina en dicho contexto la repercusión de los «efectos redistributivos» potenciales consecuencia de la aplicación de la legislación relativa a la sostenibilidad de la agricultura de plantación.*

# La loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural et l'agriculture de plantation villageoise: une mise en perspective historique et sociologique

J.-P. Chauveau

Jean-Pierre Chauveau travaille auprès de l'Institut de recherche pour le développement à l'Unité de recherche régulations foncières, politiques publiques et logiques des acteurs (IRD/RÉFO), associée à l'Unité UMR MOISA et au projet INCO-DEV CLAIMS

*Certaines dispositions de la loi de décembre 1998 donnent lieu à des débats, quelquefois passionnés, notamment celle qui exclut de la propriété foncière les migrants non ivoiriens qui ont acquis auprès des autochtones, selon des procédures coutumières et antérieurement à la loi, des droits d'appropriation ou d'occupation. Or, l'une des composantes essentielles du dynamisme de l'agriculture de plantation ivoirienne depuis l'indépendance a reposé sur les migrations de colonisation agraire par des migrants ivoiriens mais aussi, dans une mesure importante, non ivoiriens (burkinabè, maliens, guinéens, etc.).*

*Le propos est de considérer la loi comme un fait social; c'est-à-dire chercher à identifier, dans le comportement des différents acteurs concernés par la loi, les différences que la nouvelle loi est en mesure de produire effectivement, que ces différences correspondent ou non aux objectifs théoriquement recherchés par la loi. Les traits saillants de la situation foncière en zone forestière ivoirienne et les initiatives légales récentes dans le domaine foncier seront d'abord présentés. La situation foncière actuelle sera ensuite replacée dans la trajectoire historique de l'agriculture de plantation afin de mesurer l'incidence prévisible des dynamiques institutionnelles antérieures sur le contexte actuel de mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi. Enfin, dans ce contexte, l'incidence des «effets redistributifs» prévisibles induits par la mise en œuvre de la législation au regard de la durabilité de l'agriculture de plantation sera examinée.*

## LA SITUATION FONCIÈRE EN ZONE FORESTIÈRE ET LES DISPOSITIONS JURIDICO-LÉGALES ACTUELLES

### La question foncière et les conflits fonciers en Côte d'Ivoire forestière

Première productrice mondiale de cacao et dans les premiers rangs pour la production de café, la zone forestière de la Côte d'Ivoire est le théâtre de conflits entre les différentes communautés de planteurs autochtones et migrants (ivoiriens et non ivoiriens). Ces conflits ne sont pas nouveaux: ils existent depuis les années 50 (Raulin, 1957), alors

qu'un très important mouvement de colonisation se développe d'est en ouest<sup>1</sup>. Ils ont pris cependant des formes particulièrement violentes depuis une dizaine d'années, avec la disparition de la

<sup>1</sup> Sur les facteurs de la dynamique de l'agriculture de plantation villageoise ivoirienne et sa dimension sociale et politique, voir: Deniel, 1974; Benoit-Cattin, 1976; Léna, 1979; Fauré et Médard, eds., 1982; Lesourd, 1982; Chauveau et Dozon, 1985 et 1987; Chappell, 1989; Ruf, 1987 et 1988; Crook, 1988, 1989 et 1990; Schwartz, 1993; Léonard et Ibo, 1994; Affou Yapi, 1995; Chauveau et Léonard, 1996; Léonard et Oswald, 1996; Campbell, 1997; Balac, 1998; Losch, 1999 et 2000; Chauveau, 2000.

rente forestière, la raréfaction des terres disponibles pour les nouvelles générations de planteurs et la réduction drastique des revenus tirés des activités urbaines pour une grande partie de la population originaire du milieu rural, en particulier les jeunes.

L'origine initiale et directe de ces conflits n'est pas toujours un conflit sur l'accès et l'usage de la terre mais, dans tous les cas, ils aboutissent à la remise en cause par les autochtones des droits d'usage ou d'appropriation acquis par les migrants, très souvent avec l'appui implicite ou explicite des autorités publiques, du moins jusqu'à ces dernières années. Or, le niveau de la production de cacao et de café est en bonne partie imputable à ces migrants ivoiriens et non ivoiriens. Cependant, les tensions ne sont pas de même nature et de même intensité selon les différentes zones de l'est, du sud-est, du centre-ouest et du sud-ouest, et selon l'origine, ivoirienne ou non, des migrants<sup>2</sup>. En outre, même les conflits les plus violents et les plus spectaculaires, comme celui de la région de Tabou dans le sud-ouest, restent relativement circonscrits bien que des indices de généralisation se manifestent de plus en plus.

La question foncière demeure, par conséquent, une préoccupation pour le futur, surtout dans le domaine des cultures pérennes dont la durabilité exige une sécurisation foncière particulièrement forte.

### **Les initiatives gouvernementales récentes dans le domaine foncier: d'une approche pragmatique d'identification des droits existants au «tout législatif»**

Face à cette situation conflictuelle, et pour d'autres raisons comme la recherche d'une plus grande efficacité dans l'allocation de la ressource foncière par la sécurisation et la transférabilité des droits, le Gouvernement ivoirien a recherché, plus particulièrement

<sup>2</sup> Depuis le milieu des années 90, les conflits les plus violents opposent les autochtones de différents régions et les non-ivoiriens, particulièrement les Burkinabè, tandis qu'auparavant ils opposaient les autochtones du centre-ouest, de l'ouest et du sud-ouest aux migrants baoulé (originaires du centre savanicole du pays).

depuis une dizaine d'années, une solution d'ensemble. Cette solution est cependant passée d'une approche pragmatique à une approche juridique qui suppose que la loi sera effectivement appliquée et qu'elle sera en mesure de contrôler les effets non intentionnels qui pourraient éventuellement naître de sa mise en œuvre.

Une opération pilote de Plan foncier rural (PFR) a été chargée, de 1990 à ces derniers mois, au cours desquels le PFR est mis de fait en extinction, de mettre au point les techniques de cadastrage et d'identification des droits existants dans un certain nombre de zones pilotes (Bosc *et al.*, 1996; Cheveau *et al.*, 1998). L'approche était pragmatique. Il s'agissait d'établir les droits concrets exercés par l'ensemble des exploitants directs, que ces droits découlent de l'appartenance aux communautés autochtones ou d'arrangements passés avec les autochtones permettant la libre occupation des terres par les migrants, ou qu'ils correspondent à des concessions ou des titres déjà accordés par l'Etat dans le cadre de la législation en vigueur. Un examen attentif des données accumulées par le PFR permettait cependant de noter que la nature de ces arrangements n'était souvent pas claire dans beaucoup de régions, et surtout qu'ils n'étaient pas perçus de la même manière par les autochtones et les migrants. Le simple fait d'identifier les droits existants, même sans distribution de certificat foncier ayant une portée juridique, suscitait une nouvelle renégociation des droits concédés antérieurement. Autrement dit, une intervention publique dont l'objectif est de sécuriser les droits peut avoir des effets non intentionnels sur les droits acquis.

Tout en laissant se dérouler le PFR, les autorités publiques et la représentation nationale ont élaboré la loi votée en décembre 1998 sur le Domaine foncier rural. Non encore effectivement mise en œuvre, ce nouvel élément du paysage institutionnel change profondément la donne de deux points de vue. D'une part, la loi rompt avec la nature domaniale de la législation antérieure, puisqu'elle vise à



donner une validité juridique aux différents droits reconnus par un certificat foncier obligatoirement transformé dans le délai de trois ans en un titre de propriété individuel. D'autre part, elle introduit une différence de traitement des droits acquis antérieurement à la loi sous le rapport de leur validation juridique, selon des critères de nationalité et d'appartenance ou non aux communautés autochtones.

Dans ces deux points de vue, il y a une évolution nette vis-à-vis de l'approche pragmatique du PFR. Les migrants non ivoiriens peuvent au mieux espérer un droit à location s'ils sont reconnus comme occupants paisibles, à condition qu'ils soient reconnus comme tels par ceux qui leur ont accordé l'usage ou l'appropriation de leur terre. En outre, la loi, en dépit de son caractère national, fait néanmoins de la coutume la source essentielle du droit<sup>3</sup>, et plus particulièrement de l'autochtonie le fondement ultime de la légitimité des droits coutumiers. Car c'est bien le certificat foncier, fondé sur la reconnaissance de l'appropriation et de l'occupation par les «propriétaires coutumiers», qui est à l'origine du droit, si bien que des migrants ivoiriens ayant acquis des droits fonciers selon les pratiques coutumières peuvent aussi se retrouver comme simples occupants si leurs «tuteurs» autochtones, qui leur ont concédé l'usage ou la propriété de la terre, ne reconnaissent pas les transactions coutumières antérieures.

**Quels sont, dans les conditions actuelles, les effets prévisibles de la loi, en termes de renforcement des conditions de durabilité des cultures familiales de café et de cacao?**

Les dispositions de la loi multiplient incontestablement, au cours de sa mise en œuvre, les occasions de renégociation des droits antérieurs, déjà observées lors du PFR, en dépit de son approche présentée

<sup>3</sup> Sauf dans les cas d'immatriculation et de concession antérieures, qui ne représentent qu'une infime partie des exploitations (de 2 à 4 pour cent selon les estimations) au regard des 500 000 à 600 000 planteurs bénéficiant de droits coutumiers. Pour une analyse plus complète de la loi, voir Chauveau 2001.

comme pragmatique. Ces renégociations de droits, avant validation par la loi, risquent en outre de rester incontrôlables par le seul dispositif légal et de dépendre avant tout des rapports de force locaux entre les différentes communautés, avec des conséquences sur le potentiel productif lui-même. On est donc en droit de réfléchir sur les principales variables qui interviendront lors de mise en œuvre de la loi et sur les effets de redistribution des droits qui pourront en résulter même s'ils ne sont pas recherchés par la loi.

Les réponses à ces questions figurent sur deux registres complémentaires:

• *Le registre historique et sociologique.*

Dans la mesure où les nouvelles dispositions légales constituent un inflexionnement important, voire une rupture, dans le dispositif institutionnel qui prévalait jusqu'alors, leur effectivité mais aussi la production d'effets non intentionnels dépendent précisément des «effets de rupture» tels qu'ils seront perçus par les différentes parties prenantes et tels qu'ils seront intégrés dans les comportements stratégiques des différents groupes d'acteurs dans le cours de l'application de la loi. La pierre angulaire de la mise en œuvre de la nouvelle législation fondant l'identification et la validation des droits fonciers sur des critères de nationalité et d'origine régionale des différentes communautés d'exploitants, la mise en œuvre de la nouvelle législation fera vraisemblablement intervenir de manière déterminante des aspects sociopolitiques spécifiques, en rapport avec les débats qui ont lieu dans les arènes politiques nationale et locales, à forte coloration nationaliste et régionaliste. Pour comprendre ces aspects sociopolitiques et l'impact du changement dans les «règles du jeu», il est nécessaire de replacer le contexte sociopolitique actuel des campagnes ivoiriennes dans la trajectoire historique des dynamiques institutionnelles de l'agriculture de plantation.

• *Le registre socioéconomique.* Compte

tenu des enjeux sociopolitiques et économiques légués par l'histoire agraire et foncière ivoirienne, et compte tenu des effets prévisibles de renégociation et de redistribution des droits fonciers que la mise en œuvre de la loi peut engendrer au regard des réalités sociopolitiques concrètes en milieu rural, quels seront les effets sur les conditions de durabilité des cultures pérennes? Ces effets seront examinés au niveau de la production à court et moyen termes et, à moyen terme, au niveau des autres paramètres des systèmes d'exploitation, de production et de valorisation.

### **INCIDENCE DES DYNAMIQUES INSTITUTIONNELLES ANTÉRIEURES SUR LE CONTEXTE ACTUEL DE MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES DISPOSITIONS JURIDIQUES**

**Les nouvelles dispositions juridiques prennent le contre-pied des pratiques administratives qui ont prévalu depuis l'indépendance**

Il est important de noter que les dispositions de la loi prennent le contre-pied des pratiques administratives qui ont prévalu jusqu'aux années 90. Ces pratiques, motivées par une politique de mise en valeur accélérée des ressources forestières en vue d'assurer le développement du pays, étaient fondées sur la consigne «la terre appartient à celui qui la met en valeur». Ces pratiques et ces consignes, en marge et même en contradiction avec la loi de nature domaniale d'alors, ont bénéficié de conditions favorables en termes de disponibilité de facteurs de production et en termes de marché international, de conditions d'encadrement et de vulgarisation.

Elles ont en particulier suscité un vaste mouvement de colonisation agricole au sein de la zone forestière que le mode de gouvernementalité de l'Etat ivoirien après l'indépendance a été en mesure de faire accepter par les groupes autochtones et par leurs représentants aux niveaux local et national. Toutefois, ce processus de valorisation de la rente forestière, analysé après coup comme un processus de dilapidation de la rente, s'est effectué à des époques différentes et selon des modalités

sociales et politiques différentes dans les différentes zones (est, sud-est, centre-ouest, sud-ouest).

Les principaux éléments du mode de régulation qui a prévalu durant la *success story* de l'agriculture de plantation des années 60 aux années 80, puis l'effritement progressif et l'épuisement de ce mode de régulation au cours des années 90, pendant lesquelles le pays s'est trouvé confronté à la quasi-disparition de la rente forêt ainsi qu'à des crises économiques, sociale et politique qui se sont alimentées les unes les autres sont résumés ci-dessous<sup>4</sup>.

### **Le mode de gouvernementalité de «l'Etat paysan» en milieu rural**

a assuré son ancrage local, par l'intermédiaire d'une diversité d'organisations de «courtage» entre l'Etat central, «l'Etat local» et les différentes catégories d'exploitants (réseaux clientélistes entre le parti dominant et les chefs et notables locaux; marge d'autonomie locale des structures déconcentrées de l'Etat; rôle d'intermédiaires et de «courtiers» des cadres et politiciens locaux vis-à-vis des ressources distribuées par le dispositif étatique)<sup>5</sup>.

Durant les années 90, ce mode de gouvernementalité est fragilisé par la raréfaction des ressources et des avantages tirés des réseaux de proximité avec les élites du pouvoir, par la compétition politique dans le cadre du multipartisme et le renforcement de la capacité de contestation des politiciens et des cadres locaux, qui sont amenés à suivre les revendications d'autochtonie de leur base électorale locale en matière de droit foncier. Dans un contexte instable, les tendances à l'ethnisation de la compétition politique renforcent la politisation de la question foncière.

### **Le «compromis» politico-économique implicite entre l'Etat et ces différentes catégories d'exploitants**

a permis, dans

<sup>4</sup> Pour une analyse plus complète, voir Chauveau 2000.

<sup>5</sup> Sur le modèle sociologique de «l'Etat paysan», voir Spittler 1983 et Debusman 1997. Pour son application au cas ivoirien, voir Chauveau 2000. Sur les fonctions de médiateurs des cadres et associations de ressortissants en Côte d'Ivoire, voir Chassard *et al.*, 1972; Vidal, 1991; Woods, 1994.

un contexte financier favorable et dans un contexte de croissance économique, de contrôler les sources de conflits. En contrepartie de garanties données aux ruraux sur les prix, les débouchés, les intrants et l'amélioration de leur niveau de vie, il est attendu leur totale soumission politique et la reconnaissance du monopole de l'Etat-partie et de ses agents sur l'appropriation et la gestion de la rente agricole et forestière<sup>6</sup>. Ce compromis général inclut des compromis particuliers: entre l'Etat-partie et les migrants non ivoiriens, qui bénéficient d'un accès protégé au foncier en contrepartie de leur appui électoral, mais aussi entre l'Etat-partie et les jeunes ruraux, qui bénéficient en principe de la scolarisation, de l'accès aux emplois urbains et d'aides à l'installation comme «exploitants modernes».

Avec la fin de l'Etat-providence, de la crise économique en milieu urbain et du retour significatif de citadins dans les villages, ce compromis est privé de ses bases matérielles. Il conduit à l'exacerbation des tensions entre notables locaux, vieux et jeunes, ruraux et citadins.

***Le cadre institutionnel officiel de la politique économique et de la législation était en fait subordonné à une régulation institutionnelle informelle*** de type clientéliste, en contradiction quelquefois avec les dispositions légales dont l'un des moyens était la protection des migrants ivoiriens mais aussi non ivoiriens – la terre appartient à celui qui la met en valeur – (Chauveau, 2000).

Avec la fin du compromis de la période d'abondance et le renforcement du régionalisme dans les débats politiques, les pratiques administratives anciennes perdent leur légitimité, notamment les pratiques de protection des migrants au nom de la mise en valeur.

***L'institution traditionnelle du «tutorat» entre autochtones et migrants***, selon

<sup>6</sup> Voir Léonard et Ibo, 1994 et tout particulièrement Losch, 1999 et 2000.

laquelle tout bénéficiaire d'une délégation de droits fonciers, ou même d'une «vente» de terre, contracte un devoir permanent de reconnaissance vis-à-vis de son «tuteur» autochtone, s'est de plus en plus transformée en une négociation conflictuelle permanente.

Une conséquence paradoxale de la pression administrative pour «installer» les étrangers, en particulier les Baoulé dans le centre-ouest, l'ouest et le sud-ouest, est en effet d'avoir étroitement associé, d'une part, l'institutionnalisation généralisée du tutorat traditionnel vis-à-vis des «étrangers» et, d'autre part, l'aliénation des terres par les autochtones. Ne pouvant s'opposer ouvertement à l'accueil des migrants, la seule façon pour les notables et les aînés autochtones de conserver un minimum de maîtrise foncière a été de céder la terre en préservant la fiction du tutorat traditionnel, sous peine de perdre totalement la reconnaissance de l'antériorité de leurs droits et les avantages tirés de leur statut de tuteur. Ce faisant, la pression administrative a eu un effet «boule-de-neige» sur le processus d'aliénation de terres aux «étrangers»: installer «leurs étrangers» à la périphérie des terroirs, peu précisément délimités, permettait aux autochtones de marquer leur maîtrise foncière vis-à-vis des villages voisins, entraînés aussi dans la spirale de l'aliénation foncière<sup>7</sup>. La référence à l'institution traditionnelle du tutorat permettait en outre de tirer quelques avantages des cessions de terre sous contrainte, sous forme de prestations monétaires, en nature ou en travail, contournant ainsi l'interdiction faite aux autochtones, après l'indépendance, d'exiger une redevance des migrants<sup>8</sup>. En outre, l'aliénation foncière s'est accélérée par la rémunération, sous forme de cessions de terre, de la main-d'œuvre migrante

<sup>7</sup> Le même phénomène de «marquage» de la maîtrise foncière par l'établissement d'étrangers s'est produit entre lignages autochtones, voire au sein même des lignages.

<sup>8</sup> Ces redevances tendaient à s'institutionnaliser dans les années 50 (Raulin, 1957).

(principalement voltaïque) utilisée par les autochtones.

Progressivement, les obligations «morales» dues aux tuteurs sont redevenues des prestations, de plus en plus importantes et de plus en plus régulières, pour l'accès et l'occupation de la terre. Le changement de génération, chez les tuteurs comme chez les migrants<sup>9</sup>, l'augmentation de la pression foncière et le retour au village de ressortissants citadins (Beauchemin, 1999) ont contribué encore à tendre les rapports entre autochtones et étrangers. D'un côté, le sentiment croissant, de la part des jeunes autochtones ou des citadins de retour, de se trouver dans une situation de pénurie foncière dont ils ne sont pas responsables et, d'un autre côté, la lassitude des migrants ou de leurs héritiers d'être assaillis de demandes de la part de leurs tuteurs, ont transformé la relation de tutorat en une entreprise de négociation conflictuelle permanente, dont l'issue dépend du contexte politique local et national.

Il faut souligner que, dans ce processus de renégociation conflictuelle des droits d'occupation acquis, les conflits intrafamiliaux entre jeunes et vieux, citadins et villageois, frères de mères différentes, etc., et les conflits entre autochtones et migrants s'enchaînent et se renforcent mutuellement.

**Divers arrangements institutionnels locaux entre autochtones et migrants** ont cependant contribué à assurer une certaine sécurisation foncière, sous le couvert du tutorat et avec l'appui implicite ou explicite des agents de l'Etat, notamment en matière de cessions foncières et de contrats agraires (dons, vente, prêts, contrats de partage du produit, contrat de location, contrats de mise en garantie et divers contrats complexes ou liés). Ces arrangements institutionnels, de type contractuel et utilisant souvent un support écrit, étaient

<sup>9</sup> Selon les représentations autochtones locales, le successeur d'un tuteur décédé «hérite» des «étrangers» que son prédécesseur a installés.

conclus en marge de la loi et même en contradiction avec la loi, puisque les droits coutumiers n'étaient tolérés qu'à titre personnel et n'étaient pas transmissibles<sup>10</sup>.

La sécurisation de ces arrangements en matière de cessions de droits a évidemment subi le contrecoup de la déstabilisation de l'ensemble des autres éléments du dispositif de régulation antérieur et du changement des règles du jeu annoncé par la loi en matière de reconnaissance des droits d'appropriation foncière.

**Les interventions de l'Etat dans le domaine foncier ont, même involontairement, contribué encore à introduire une incertitude sur les droits et à exacerber la dimension politique inhérente à la question foncière.** Les

opérations d'aménagement des «blocs culturels» et d'installation de jeunes agriculteurs modernes, par exemple, n'ont pas toujours été suffisamment suivis pour assurer la clarification des droits. Récemment, l'opération pilote du PFR, loin de constituer une simple expérimentation en grandeur réelle d'une procédure pragmatique d'enregistrement de tous les droits existants, a conduit, en l'absence d'indications claires sur les effets que pouvaient en attendre les différentes catégories d'exploitants, à augmenter l'incertitude sur les droits acquis, à favoriser des stratégies d'anticipation, mais aussi à exacerber les enjeux de pouvoir au sein même des arènes politiques villageoises (Bosc *et al.*, 1996; Chauveau *et al.*, 1998).

Quant à la nouvelle loi de décembre 1998 sur le domaine foncier rural, non encore effectivement mise en œuvre, elle a provoqué, dès avant son application, des effets d'annonce, et suscité des stratégies d'anticipation de la part des autochtones qui ne sont pas étrangères aux conflits fonciers violents qui éclatent régulièrement mais qui restent néanmoins localisés (Chauveau, 2000).

<sup>10</sup> Koné, Basserie et Chauveau, 1998; Koné et Chauveau, 1998; Koné, 2001; Zongo 2001.

**La reconversion des systèmes de production s'est accompagnée d'une recomposition de la stratification sociale des planteurs**, au détriment des exploitants autochtones, en particulier les plus jeunes, et au profit des migrants, en particulier non ivoiriens. En dépit des contraintes, la dynamique de l'agriculture de plantation et de sa dimension migratoire s'est en effet poursuivie en s'adaptant partiellement à ces conditions nouvelles, au prix d'une reconversion des systèmes de production de type pionnier vers des formes plus intensives, mais aussi moins avantageuses pour les exploitants, tandis que l'arrivée en production des plantations ouvertes massivement dans le sud-ouest jusqu'au début des années 90 propulsait le pays au premier rang de la production mondiale. Les exploitants qui ont le mieux tiré leur épingle du jeu dans ces conditions difficiles sont ceux qui bénéficiaient de la force de travail la plus abondante et la moins coûteuse, et dont les plantations, plus jeunes, étaient les plus productives. Parmi eux, on trouve de nombreux migrants, notamment burkinabè. Ce sont eux qui ont en été le mieux en mesure de faire face à ce contexte de crise, grâce à leur capacité à mobiliser à faible coût une main d'œuvre familiale nombreuse et peu scolarisée, et à la plus grande diversification de leurs activités (production de cultures pérennes et de cultures vivrières commercialisées, activités d'achat et de transport de produits pour les sociétés privées, crédit, commerces et services divers, et investissement dans l'habitat dans les petites villes)<sup>11</sup>.

**Tous ces éléments ont concouru à la politisation de la question foncière**, sous le double effet de la «retraditionnalisation» des arguments autour des droits d'appropriation foncière, et à l'ethnisation de la compétition politique dans l'arène politique nationale. Ce sont les exploitants non ivoiriens, et particulièrement les

Burkinabè, qui sont apparus comme les plus fragilisés, dans la mesure où la protection administrative dont ils jouissaient auparavant leur était retirée de manière particulièrement manifeste, et dans la mesure où ils occupent effectivement des positions stratégiques enviables dans les filières d'agriculture d'exportation, non seulement comme producteurs, mais aussi comme fournisseurs de crédit, pisteurs, acheteurs et transporteurs. Ils approvisionnent également en main-d'œuvre les planteurs autochtones et les migrants ivoiriens mais, contrairement à la situation qui prévalait au moment du boom cacaoyer, selon des contrats de travail ou de métayage dont ils contrôlent les termes à leur avantage (Chauveau, 2000; Zongo, 2001). Dans l'ensemble, toutefois, le retour en force de la «coutume» dans l'arène foncière locale et dans l'arène politique nationale a concerné l'ensemble des migrants, quelle que soit leur nationalité.

Compte tenu des enjeux sociopolitiques et économiques légués par l'histoire foncière ivoirienne et de la dynamique passée des institutions agraires dans le pays, il est vraisemblable que le changement dans les «règles du jeu» induit par la mise en œuvre de la nouvelle législation suscitera un transfert notable de droits entre les principales catégories sociales d'exploitants, au détriment en particulier des migrants, et plus spécialement des migrants non ivoiriens.

#### **Les scénarios possibles des «effets redistributifs» induits de la mise en œuvre de la loi en fonction du contexte sociopolitique qui prévaut selon les régions de production**

Les différents scénarios possibles de renégociation des droits, en particulier lors de la procédure d'établissement des certificats fonciers, combinent les principaux paramètres suivants:

- la force de la reconnaissance, par les acteurs locaux, du «droit de tutorat», dont les ayants droit autochtones peuvent se prévaloir;
- la force de la reconnaissance, par les acteurs locaux, du droit d'occupation

<sup>11</sup> Voir Ruf 1988 et 1995; Chauveau et Léonard, 1996; Léonard et Oswald, 1996.

TABLEAU 1

## Données démographiques et socioéconomiques sur les principales zones de production de café et de cacao en Côte d'Ivoire

Régions par type de milieu (a)	Pop. totale (b)	Densité totale (b)	Taux d'urbanisation (b)	Taux d'accroissement pop. totale (b)	Ethnies des Ivoiriens résidents (personnes) (% des ethnies autochtones à la région)				Non-Ivoiriens (%) (b)		Production et part nationale (c)			
					Akan	Krou	Mandé Nord	Mandé Sud	Voltaïques	Naturalisés	café	cacao		
<b>Forêt – Région administrative des lagunes</b>														
Départ. d'Abidjan	3 125 890	1 464,5	95,8	3,7	1 014 941	367 928	445 262	161 257	205 714	21 064	29	18 000	29 100	
Autres départ <sup>ts</sup>	607 523	de 87,3 à 37,7	de 6,7 à 33,3	de 2,1 à 4,7	325 618	20 697	24 488	12 854	20 130	2 503	de 26 à 43,5	8,1% 4,4%	3,4% 32 500	
selon départ <sup>ts</sup>														
<b>Forêt – Régions administratives de l'Est</b>														
Moyen Comoé	394 758	57,5	31,9	2,6	163 790	4 998	15 761	2 001	32 815	2 351	43,4	10 100	68 800	
Sud-Comoé	459 487	67	32,6	3,2	41 49%	11 899	27 257	5 469	21 295	2 908	45	4,6%	8%	
Agneby	525 211	57,3	35,5	1,6	182 677	2 59%	5,93%	1,19%	4,63%	0,63%	24,5	23 500	21 500	
					39,76%	8 610	23 786	4 467	19 580	2 080		10,6%	2,5%	
					64,22%	1,64%	4,53%	0,85%	3,73%	0,40%		6,3%	39 000	
													4,5%	
<b>Forêt – Régions administratives de la zone du Centre-Ouest</b>														
Sud-Bandama	682 021	62,9	22,0	2,9	179 191	149 767	51 867	11 876	37 189	2 297	36,5	12 400	114 600	
Fromager	542 992	78,8	31,2	2,5	26,27%	21,96%	7,60%	1,74%	5,45%	0,34%		5,6%	13,2%	
Haut-Sassandra	1 071 977	71,6	25,5	3,8	126 437	119 261	52 817	44 805	33 415	3 166	29,6	5 700	86 200	
Marahoué	554 807	63,8	28,7	3,1	23,29%	21,96%	9,73	8,25%	6,15%	0,58%		2,6%	9,9%	
					238 062	188 571	124 799	72 748	65 264	5 060		34,9	42 300	165 700
					22,21%	17,59%	11,64%	6,79%	6,09%	0,47%		19,1%	19,1%	
					147 802	9 252	44 173	179 374	36 301	9 845	22,4	17 600	49 900	
					26,64%	1,67%	7,96%	32,33%	6,54%	1,77		7,9%	5,7%	
<b>Forêt – Régions administratives de la zone du Sud-Ouest</b>														
Bas-Sassandra	1 395 251	53,3	19,3	7,5	436 905	164 542	75 564	41 511	74 478	6 324	42,9	12 100	131 600	
Moyen Cavally	508 733	36,1	22,2	6,0	31,31%	11,79%	5,42%	2,98%	5,34%	0,45%		5,5%	15,2%	
					84 216	143 469	33 167	36 315	24 357	3 348	36,0	11 200	41 300	
					16,55%	28,20%	6,52%	7,14%	4,79%	0,66%		5%	4,8%	
<b>Côte d'Ivoire</b>	<b>15 366 672</b>	<b>47,8</b>	<b>42,5</b>	<b>3,3</b>	<b>4 782 586</b>	<b>1 447 064</b>	<b>1 872 699</b>	<b>1 142 127</b>	<b>2 001 637</b>	<b>88 373</b>	<b>26</b>	<b>221 500</b>	<b>868 000</b>	
					<b>31,12%</b>	<b>9,42%</b>	<b>12,19%</b>	<b>7,43%</b>	<b>13,03%</b>	<b>0,58%</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	

(a) Régions reconnues en 1999.

(b) Source: Institut national de la statistique, 1998. Premiers résultats définitifs du RGPH-98. Ces premiers résultats ne distinguent pas la population rurale dans la répartition par ethnie et nationalité.

(c) Source: Ministère de l'agriculture et des ressources animales, 1989. Depuis la réforme de la Caisse de stabilisation en 1991, on ne dispose pas de statistiques récentes sur la répartition régionale de la production de café et de cacao, auparavant établies à partir des «lettres de voitures» délivrées aux transporteurs de produits.

fondé sur des transactions antérieures (vente, don, prêt), dont les détenteurs sont en mesure de faire valoir la réalité;

- l'état des relations sociales bilatérales entre le cédant autochtone et l'occupant non ivoirien (niveau de confiance et de sociabilité);
- l'état des rapports de force entre communautés autochtones et communautés de migrants, qui peuvent interférer sur l'état des relations bilatérales;
- le degré de tolérance de l'administration pour appliquer les sanctions de la loi (la stricte application de la loi pouvant conduire l'Etat à enregistrer à son nom une partie notable du domaine rural, en cas de conflits ou si les délais de certification et d'immatriculation ne sont pas respectés);
- la volonté et surtout la capacité de l'administration de faire prévaloir l'esprit d'équité de la loi, notamment la primauté reconnue à l'autochtonie comme source de droit, mais aussi le souci de protéger les droits d'occupation antérieurs exercés de manière paisible.

Toutefois, l'appréciation de la nature et de l'ampleur de cette renégociation est rendue particulièrement délicate dans la mesure où elle met en jeu des éléments subjectifs, et est en outre très influencés par le climat sociopolitique général. Il s'agit de:

- la perception de leurs droits antérieurs par les acteurs eux-mêmes;
- l'interférence antérieure des consignes et des pratiques administratives sur la sécurisation de ces droits (notamment la politique d'appui à la colonisation agricole et aux migrations);
- la perception et l'appréciation par les acteurs eux-mêmes des avantages ou désavantages qu'ils sont en mesure de tirer ou de subir du fait du changement de politique foncière;
- les différences dans les situations régionales.

On peut identifier plusieurs scénarios typiques, allant du scénario idéal, où les droits d'occupation existants seraient sécurisés par la certification des droits

d'appropriation selon les dispositions prévues par la loi (avec droits de bail emphytéotique reconnus aux non-Ivoiriens), au «scénario conflictuel généralisé non contrôlé par l'administration», où les rapports de force locaux joueraient à plein et seraient renforcés par la politisation extrême de la question foncière (Chauveau, 2001).

L'appréciation de la probabilité de ces scénarios conduit à quatre conclusions principales en matière d'effets prévisibles de la loi sur la distribution des différents types de droits fonciers entre les principaux groupes d'exploitants ruraux impliqués par l'agriculture de plantation<sup>12</sup>:

- l'affaiblissement prévisible des droits antérieurs acquis selon les pratiques coutumières par les non-autochtones (ivoiriens et non ivoiriens);
- le caractère particulièrement aléatoire de la sécurisation par conversion en droits de location des droits acquis antérieurement par les non-Ivoiriens;
- le renforcement des inégalités de maîtrise foncière au sein des populations autochtones;
- l'atténuation ou l'accentuation différentielle de ces tendances selon les grandes régions d'agriculture de plantation (voir tableaux).

## **RÉSULTATS PRÉVISIBLES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LÉGISLATION AU REGARD DE LA DURABILITÉ DES CULTURES PÉRENNES DE CAFÉ ET DE CACAO**

**L'offre d'innovation institutionnelle par la nouvelle loi va théoriquement dans le sens d'un renforcement de la durabilité**

Les dispositions de la loi sont théoriquement en cohérence avec les principales conditions de renforcement de la durabilité des cultures pérennes de café et de cacao en Côte d'Ivoire.

- Elles tendent potentiellement à assurer la sécurité foncière, la sécurité des investissements, l'accès au crédit et une allocation efficace des terres dans le cas

<sup>12</sup> Chauveau, 2001 et la version détaillée antérieure de la présente communication (à paraître).

TABLEAU 2

### Evaluation des principaux paramètres et des effets tendanciels de la mise en œuvre de la loi par grandes régions productrices de café et de cacao

Régions et groupes d'origine des planteurs	Force du tutorat	Force des droits d'occupation acquis antérieurement à la loi	Niveau de confiance et de sociabilité entre tuteurs et occupants	Qualité des rapports intercommunautaires entre autochtones et migrants	Tolérance vis-à-vis des modalités d'application de la loi	Capacité administrative de faire prévaloir l'équité	Principaux effets et scénarios probables
<b>Sud-Est</b> autochtones	fortement reconnue	variablement reconnue	Relativement stabilisé à faible		forte	forte	Prévalence des autorités foncières locales mais effets redistributifs limités. Scénario probable intermédiaire entre le «scénario idéal» et le «scénario conflictuel, non entièrement contrôlé par l'administration»
migrants ivoiriens	fortement reconnue	revendiquée	Ancien et relativement stabilisé	Relativement paisible à variable	forte	forte	
migrants non ivoiriens	fortement reconnue	revendiquée	faible		faible	faible	
<b>Centre-Ouest</b> autochtones	fortement revendiqués	fortement contestée	faible à très faible	--	forte	forte	Pression de l'opinion locale et effets redistributifs variables à forts à l'égard des migrants, surtout non ivoiriens. Scénario probable intermédiaire entre le «scénario conflictuel, non entièrement contrôlé par l'administration» et le «scénario conflictuel généralisé non contrôlé par l'administration»
migrants ivoiriens	contestée	fortement revendiquée	faible	variable ou conflictuelle	forte	forte	
migrants non ivoiriens	reconnue	revendiquée	très faible	conflictuelle	faible	très faible	
<b>Sud-Ouest</b> autochtones	fortement revendiquée	fortement contestée	très faible	--	forte	forte	Pression de l'opinion locale et effets redistributifs forts à l'égard des migrants, surtout non ivoiriens. Scénario probable correspondant au «scénario conflictuel généralisé non contrôlé par l'administration»
migrants ivoiriens	contestée	fortement revendiquée	très faible	variable ou conflictuelle	forte	variable	
migrants non ivoiriens	reconnue et contestée	revendiquée	très faible	très conflictuelle	faible	très faible	

de cultures à longue durée de vie, impliquant une capitalisation et un recours de plus en plus important au capital et à des contrats de faire-valoir diversifiés.

- Elles sont potentiellement appropriées à des petites et moyennes exploitations de type familial et villageois, qui constituent la majeure partie des exploitations ivoiriennes et fournissent l'essentiel de la production.
- Elles facilitent la politique environnementale et de protection des ressources forestières.
- En outre, la réforme législative est abordée de manière pragmatique, dans une optique de transition juridique et non dans une optique de substitution brutale d'un régime de droit par un autre, ce qui augmente les chances de son effectivité.

Cependant, la littérature sur des études

de cas empiriques en Afrique montre aussi que le lien de causalité entre l'offre institutionnelle de privatisation foncière et la réalisation de cette série d'effets escomptés est très loin d'être automatique. Les systèmes fonciers locaux ne sont pas, sauf exception, le principal obstacle à l'intensification, le titre ne suffit pas à garantir l'accès au crédit, et les systèmes cadastraux non actualisés aggravent le flou sur les droits (Shipton, 1988; Bruce et Migot-Adholla, 1994; Platteau, 1996, Lavigne Delville, 1998).

De plus, en supposant démontrée que la privatisation des terres est prioritaire, il n'est pas certain que les acteurs locaux mettent volontairement à profit les opportunités que leur offre la privatisation. Au mieux, la législation privatiste pourrait encourager la demande de sécurisation des limites des parcelles appropriées par les exploitants et la prise en compte par les



agents de l'Etat des pratiques locales d'appropriation (Firmin-Sellers et Sellers, 2000, dans le cas du Cameroun), ce qui serait un résultat paradoxal, avec le risque d'une désactualisation progressive de la certification et de l'informalisation des transactions nouvelles<sup>13</sup>.

**La prévision théorique ne tient pas compte des incidences de la différenciation sociopolitique des exploitants ni des effets de transfert de droits entre catégories d'exploitants**

Le transfert de droits entre les différentes catégories d'exploitants, qui interviendra avec la mise en œuvre de la loi, aura certainement des conséquences sur le système d'incitations qui influence les conditions de durabilité des cultures pérennes. L'appréciation de la probabilité des différents scénarios a conduit à quelques conclusions, dont on peut évaluer maintenant les conséquences possibles sur les conditions de reproduction durable des exploitations, en tenant compte des différenciations régionales au sein de la zone de production de café et de cacao.

**L'affaiblissement prévisible des droits antérieurement acquis** selon les pratiques coutumières par les non-autochtones (ivoiriens et non ivoiriens) et le caractère particulièrement aléatoire de la sécurisation par conversion en droits de location des droits acquis antérieurement par les non-Ivoiriens concernent une proportion très importante de planteurs et peuvent avoir un impact négatif notable.

Les migrants de nationalité ivoirienne, qui peuvent potentiellement accéder à la certification et à la propriété de leurs

parcelles, sans pour autant en avoir la garantie, représentent de 11 à 45 pour cent de la population, selon les régions administratives (ordre de grandeur très approximatif déduit des premières données définitives du recensement de 1998). Les planteurs non ivoiriens, qui ne peuvent espérer au mieux qu'un droit à location, représentent, quant à eux, un ordre de grandeur approximatif de 22 à 43 pour cent de la population, selon les régions administratives (*ibid.*, note 12).

Ce risque d'affaiblissement de la sécurisation foncière pour une partie importante des exploitants actuels concerne en outre plus particulièrement les régions les plus productrices du pays, notamment le sud-ouest, dont le verger, plus jeune, est encore en phase de montée de production. C'est dans cette région que le taux de planteurs migrants ivoiriens et étrangers est le plus fort, et c'est dans cette région aussi que les scénarios de renégociation des droits seront selon toute vraisemblance les plus conflictuels.

Pour les exploitants migrants ivoiriens et étrangers actuels, qui se considèrent propriétaires de leurs plantations, voire dans certains cas de la terre, ce risque constitue indubitablement une incitation négative. Il est toutefois difficile d'en mesurer l'impact réel sur la production car:

- La part des planteurs migrants de nationalité ivoirienne (essentiellement baoulé), effectivement affectée par ce risque, demeure conjecturale et dépendra pour beaucoup de la conjoncture politique nationale.
- Il en est de même de l'effet d'incitation négative sur les planteurs non ivoiriens, désormais locataires (ou vendeurs dans des conditions défavorables) des plantations qu'ils ont mises en valeur.
- Il faut aussi tenir compte de l'effet d'incitation que la mise en œuvre de la loi exercera sur les exploitants autochtones dont la mise en œuvre de la loi fera les détenteurs officiels de certificats et de titres de propriété fonciers, au lieu et place d'une partie des migrants ivoiriens et de la totalité des non-Ivoiriens. Sur ce

<sup>13</sup> La comparaison avec la réforme foncière de 1992 au Mexique des terres communautaires des *ejidos*, d'inspiration privatiste, mais n'obligeant pas les *ejidatarios* à convertir leurs certificats fonciers en titre de propriété, serait certainement instructive, tant en ce qui concerne les facteurs de réussite du programme de certification qu'en ce qui concerne les limites de l'offre institutionnelle au regard des effets attendus (très faible demande volontaire de privatisation, risque important de désactualisation progressive de la certification et d'informalisation des transactions nouvelles) (Bouquet et Colin, 2001).

point, il est probable que l'effet d'incitation net des transferts de propriété de plantation à des autochtones sera négatif, si des mesures d'accompagnement ne sont pas prises.

**Le risque de renforcement des inégalités de maîtrise** foncière au sein des populations autochtones ne semble pas devoir susciter des conséquences notables sur la capacité de production et sa durabilité (Chauveau, à paraître). Par exemple, l'accès individuel à la propriété des exploitants les plus jeunes, actuellement difficile dans les régions occidentales, sera probablement facilité dans ces régions (au prix de tensions intrafamiliales), si toutefois l'accaparement des terres par les gros cédants de terres au détriment des occupants non autochtones est évité. Cela constituera un facteur d'incitation qui pourra compenser le moindre accès des plus jeunes dans le sud-est, où les maîtrises foncières des aînés seront probablement renforcées par la mise en œuvre de la loi. Par ailleurs, la mise en œuvre de la loi pourrait permettre la reconnaissance progressive de comportements considérés jusqu'alors marginaux selon les régions: la mise en œuvre de la loi pourrait faciliter l'accès des femmes à la propriété dans les régions occidentales (cet accès est plus répandu à l'est), et faciliter l'accès à la propriété par héritage des enfants des exploitants dans le sud-est akan (accès souvent contesté par les neveux maternels). Toutefois, même si ces effets redistributifs jouent, à la marge, dans le sens de l'équité dans l'accès aux plantations, femmes et jeunes exploitants autochtones ne sont pas assurés pour autant de bénéficier d'un meilleur accès aux autres facteurs de production pour valoriser leur maîtrise foncière améliorée. En outre, il ne semble pas que l'âge et l'instruction soient des variables vraiment discriminantes dans le choix de pratiques innovantes (Hanak Freud *et al.*, 1996 et 2000).

Il est clair que les variations dans le statut foncier des exploitants auront des conséquences induites sur la conduite des

systèmes d'exploitation et de production. Les transferts de droits d'appropriation des plantations se feront globalement au profit des planteurs autochtones, dont la grande majorité a moins de facilités pour contrôler ou accéder au capital, à la main-d'œuvre et aux intrants. Symétriquement, ces transferts se feront au détriment des planteurs ivoiriens migrants et surtout non ivoiriens, dont le contrôle et l'accès à ces facteurs de production sont actuellement meilleurs.

- Une part importante des planteurs non ivoiriens, en particulier burkinabè, participent à la production tout en attirant de la main-d'œuvre utilisée tant par eux que par les exploitants autochtones et par les migrants ivoiriens.
- Une partie notable d'entre eux sont à la fois producteurs directs et fournisseurs de main-d'œuvre. En particulier, c'est parmi les Burkinabè que se recrutent les tenanciers contractuels rémunérés à la part (*abousan, abougnon*), forme de contrat agraire reconnu comme particulièrement performante (Hanak Freud *et al.*, 1996, 1997 et 2000). S'il s'avère que leurs droits fonciers antérieurement acquis sont par trop remis en cause lors de la mise en œuvre de la loi, une partie appréciable de ces migrants pourra se désengager vis-à-vis de l'agriculture de plantation ivoirienne, avec comme conséquence un accès plus difficile à la main-d'œuvre pour les exploitants ivoiriens. La situation sera rendue d'autant plus délicate qu'en l'absence de réserve forestière, la régénération et la replantation des plantations de café et de cacao sur jachères nécessitent plus de travail.
- En outre, ce sont les migrants, ivoiriens comme non ivoiriens, qui utilisent les pratiques culturelles les plus innovantes et les plus intensives, et utilisent le plus d'intrants (Hanak Freud *et al.*, 1996 et 2000). Un désengagement, même partiel, de ces migrants, en particulier non ivoiriens, pourrait donc avoir des conséquences non seulement sur la

productivité par rapport à la surface, mais aussi, à terme, sur l'état phytosanitaire du verger ivoirien.

- Enfin, une frange des exploitants migrants, ivoiriens mais surtout burkinabè, est également fournisseuse de services para-agricoles stratégiques, tant pour leur communauté de migration que pour les exploitants autochtones et les migrants ivoiriens (crédit, achat de produit, transport). Sur ce plan également, leur désengagement partiel peut avoir des conséquences sur la valorisation de la production des exploitants ivoiriens dont les droits fonciers seront certifiés puis immatriculés. Ceux-ci ne pourront pas toujours bénéficier réellement du transfert éventuel à leur profit de terres auparavant appropriées par des migrants, s'ils manquent de main-d'œuvre, d'accès au capital ou au crédit, et si en plus de cela le dispositif de mise en marché est soumis à des rigidités supplémentaires.
- C'est donc en réalité les systèmes de culture, d'exploitation, de production et de valorisation dans leur ensemble et, en définitive, la qualité et le niveau de la production nationale exportable de café et de cacao qui sont susceptibles d'être négativement affectés par cette nouvelle donne dans l'identification et la validation des droits fonciers. Il conviendrait d'ailleurs de prendre en compte également les effets sur la production vivrière commercialisée des régions d'agriculture de plantation.

## CONCLUSION

Compte tenu des enjeux sociopolitiques et économiques légués par l'histoire foncière ivoirienne et de la dynamique passée des institutions agraires dans le pays, il est vraisemblable que la mise en œuvre de la loi, dans les contextes sociopolitiques qui prévalent dans les différentes régions d'agriculture de plantation, suscitera un transfert notable de droits entre les principales catégories sociales d'exploitants, au détriment en particulier des migrants, et

plus spécialement des migrants non ivoiriens.

Les effets directs prévisibles de ce transfert au détriment des planteurs migrants, en particulier non ivoiriens, peuvent affecter, au moins à court et moyen termes, la durabilité des cultures pérennes. En outre, ces effets peuvent être renforcés par des effets indirects également négatifs sur les autres paramètres des systèmes d'exploitation, de production et de valorisation. Ces effets pourraient être analogues à ceux qu'a connus le Ghana voisin, dans un contexte institutionnel et suite à des mesures législatives certes différents, après la mise en œuvre fin 1969 du Compliance Order on Aliens (Adomako-Sarfoh, 1974). Il est par conséquent particulièrement heureux que les responsables tablent dans la mise en œuvre de la nouvelle loi sur une approche pragmatique et se déclarent sensibles à la question de l'équité, au regard des «occupants de bonne foi» ayant acquis des droits d'appropriation antérieurement à la loi.

Il est en outre difficile d'apprécier si ces effets d'incitation négatifs sur le niveau et la qualité de la production nationale de café et de cacao seront compensés par les avantages que la nouvelle législation propriétaire mettra théoriquement à la disposition des nouveaux propriétaires ivoiriens reconnus, comme le prévoit la théorie économique des droits de propriété. Les expériences antérieures en Afrique ou ailleurs plaident tout au plus pour une attitude prudente.

Cela rend nécessaire l'étroite association de la mise en œuvre de la loi à des mesures d'accompagnement sur les autres aspects stratégiques du développement durable des petites et moyennes exploitations paysannes (crédits, accès aux intrants, écoulement des produits, etc.). Ces mesures devraient concerner les nouveaux petits et moyens propriétaires ivoiriens que reconnaîtra la loi et qui, jusqu'alors, n'étaient guère en mesure de valoriser de manière durable leurs droits coutumiers; mais elles devraient également concerner

les «occupants de bonne foi» non ivoiriens, dont les droits de location devraient être sécurisés pour éviter toute rupture brutale dans la dynamique de l'agriculture de plantation ivoirienne.

En tout état de cause, la mise en perspective historique et sociologique sur la mise en œuvre de la législation, au regard de ses effets intentionnels et non intentionnels sur la durabilité des cultures pérennes, autorise à prédire deux enjeux majeurs auxquels sont confrontées les interventions gouvernementales dans le domaine foncier en Afrique (voir notamment Mair, 1969): celui de la croyance toujours vivace des populations selon laquelle l'objectif du gouvernement, à travers la mise en œuvre de la législation, est de s'emparer des terres (ce qui serait conforté par la mise en œuvre maximaliste des dispositions de la loi) et la croyance des populations, et peut-être aussi du gouvernement, que le retour aux autochtones des terres aliénées auprès des étrangers résoudra tous les problèmes techniques.

## BIBLIOGRAPHIE

**Adomako-Sarfoh, J.** 1974. The effects of the expulsion of Migrant Workers on Ghana's economy, with particular reference to the Cocoa Industry. In Amin, S. et Forde, D. eds *Modern migrations in Western Africa*, 138-155. International African Institute, Londres.

**Affou Yapi, S.** 1995. *Quel devenir pour les systèmes productifs à base de cacaoyers et de caféiers en Côte d'Ivoire?* Université de Montpellier I, 220 p. (thèse d'économie)

**Balac, R.** 1998. *Gens de terres, gens de réseaux: mécanismes de production et lien social: pour une nouvelle mise en perspective de l'économie de plantation en Côte d'Ivoire.* 275 p. Institut d'études politiques de Paris, Paris. (thèse de doctorat)

**Beauchemin, C.** 1999. *Le retour à la campagne en Côte d'Ivoire: mythe et réalité?* Multigr. Théories des mutations urbaines, Université de Paris VIII-Institut français d'urbanisme, Paris.

**Beauchemin, C.** 2000. *Le temps du retour? L'émigration urbaine en Côte d'Ivoire, une étude géographique.* 406 p. Université Paris VIII-Institut français d'urbanisme, Paris. (thèse de doctorat)

**Benoit-Cattin, M.** 1976. *Le complexe agro-industriel et la croissance de la Côte d'Ivoire de 1960 à 1973.* Université de Montpellier I, 311 p. Multigr. (thèse de doctorat en économie)

**Bonnecase, V.** 2001. *Les étrangers et la terre en Côte d'Ivoire à l'époque coloniale.* Travaux et documents RÉFO n° 2, IRD, Montpellier. 75p.

**Bosc P.-M., Chauveau J.-P., Affou Y. S., Fian A. et d'Aquino P.** 1996. *Évaluation de l'opération pilote de Plan foncier rural,* Abidjan – Montpellier, Ministère de l'agriculture et des ressources animales – CIRAD/SAR. 401 p. + annexes.

**Bouquet, E. et Colin, J.-Ph.** 2001 *Réforme de la législation agraire et programme de certification des droits fonciers au Mexique,* document provisoire, 14 p. Multigr.

**Bruce, J.W. et Migot-Adholla, S.E., eds.** 1994. *Searching for land tenure security in Africa,* Kendall/Hunt publishing company.

**Campbell, B. K.** 1997. Le modèle ivoirien à l'épreuve de la crise. Dans Contamin, B. et Memel-Fotè, H., eds. *Le modèle ivoirien en questions. Crise, ajustements et recompositions,* 37-60. Karthala-ORSTOM, Paris.

**Chappell, D. A.** 1989. The Nation as frontier: Ethnicity and Clientelism in Ivorian History. *The International Journal of African Historical Studies* (22): 671-696.

**Chauveau, J.-P.** 1997. Cocoa as Innovation. African Initiatives, Local Contexts and Agro-ecological Conditions in the History of Cocoa Cultivation in West African Forest Lands (c. 1850-c. 1950). *Paideuma*, 43: 121-142.

**Chauveau, J.-P.** 2000. Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. Les enjeux silencieux d'un coup d'État. *Politique africaine*, 17: 94-125.

**Chauveau, J.-P.** 2001. *Une lecture sociologique de la nouvelle loi sur le domaine foncier rural. Formalisation des «droits coutumiers» et contexte sociopolitique en milieu rural ivoirien,* octobre 2001. Travaux et documents RÉFO, 45 p. Montpellier.

**Chauveau, J.-P.** *La loi ivoirienne de 1998 sur le Domaine foncier rural au regard de la durabilité de l'agriculture de plantation villageoise. Une mise en perspective historique et sociologique* (version développée de la présente communication). Travaux et documents RÉFO, 35 p. Montpellier. (à paraître)

**Chauveau, J.-P. et Dozon, J.-P.** 1985.

- Colonisation, économie de plantation et société civile en Côte d'Ivoire. *Cahiers ORSTOM, série Sciences humaines* 1 (XXI): 63-80.
- Chauveau, J.-P et Dozon, J.-P.** 1987. Au cœur des ethnies ivoiriennes. Dans Terray, E. éd. *L'État contemporain en Afrique*, 221-296. L'Harmattan, Paris.
- Chauveau, J.-P., Bosc, P.-M. et Pescay, M.** 1998. Le Plan foncier rural en Côte d'Ivoire. Dans Lavigne Delville, Ph., éd. *Quelles politiques foncières en Afrique? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité* (553-582). Karthala-Coopération française, Paris.
- Chauveau, J.-P. et Léonard, E.** 1996. Côte d'Ivoire's Pioneer Fronts: Historical and Political Determinants of the Spread of Cocoa Cultivation. In Clarence-Smith W.G et Ruf, F., éd. *Cocoa Pioneer Fronts since 1800. The Role of Smallholders, Planters and Merchants*, 176-194, Londres.
- Chassard, P.-E., Ecrement, M., Lecomte, B.** 1972. Extrait d'une étude de reconnaissance des sociétés locales de développement (Côte d'Ivoire), Document de travail pour le Colloque de Yaoundé, octobre 1972, 105 p. Multigr.
- Clarence-Smith, W. G., éd.** 1996. *Cocoa Pioneer Fronts since 1800. The Role of Smallholders, Planters and Merchants*. MacMillan Press Ltd, Houndmills et Londres. 247 p.
- Colin, J.-Ph.** 1990. La mutation d'une économie de plantation en Basse Côte d'Ivoire. ORSTOM, coll. *À travers champs*, Paris, 284 p.
- Crook, R.C.** 1988. State Capacity and Economic Development: the Case of Côte d'Ivoire. *IDS Bulletin*, 19 (4) : 19-25.
- Crook, R.C.** 1989. Patrimonialism, Administrative Effectiveness and Economic Development in Côte d'Ivoire. *African Affairs*, 88 (351): 205-228.
- Crook, R.C.** 1990. Politics, the Cocoa Crisis and Administration in Côte d'Ivoire. *Journal of Modern African Studies*, 28: 649-669.
- Debusman, R.** 1997. Bureaucratie contre paysans: un modèle sociologique du pouvoir colonial. Dans *La recherche en histoire et l'enseignement de l'histoire en Afrique centrale francophone*, 105-116. Institut d'histoire comparée des civilisations, Université de Provence.
- Deniel, R.** 1974. Mesures gouvernementales et/ou intérêts divergents des pays exportateurs de main-d'œuvre et des pays hôtes Haute Volta et Côte d'Ivoire. Dans Amin, S. et Forde, D., éd. *Modern Migrations in Western Africa*. 215-225. International African Institute, Londres.
- Direction de la programmation.** 1989. Annuaire des statistiques agricoles et forestières, 26-161. Ministère de l'agriculture et des ressources animales, Abidjan.
- Dozon, J.-P.** 1997. L'étranger et l'allochtone en Côte d'Ivoire. Dans Contamin, B. et Memel-Fotè, H., éd. *Le modèle ivoirien en questions. Crise, ajustements et recompositions*, 779-798. Karthala-ORSTOM, Paris.
- Dozon, J.-P.** 2000. La Côte d'Ivoire entre démocratie, nationalisme et ethnonationalisme. *Politique Africaine*, 78: 45-62.
- Fauré, Y.-A. et Médard, J.-F., éd.** 1982. *État et bourgeoisie en Côte d'Ivoire*. Paris, Karthala.
- Firmin-Sellers, K. et Sellers, P.** 2000. Expected failures and unexpected successes of land titling in Africa. *World Development*, 27, 7: 1115-1128).
- Griffiths, J.** 1992. Legal pluralism and the social working of law. In Brouwer, B. éd. *Coherence and Conflict in Law*, 151-176. Kluwer Law and Taxation Publishers Deventer/Boston-W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle.
- Hanak Freud, E., Petithuguenin, P. et Richard, J.** 1996. *Innovation in West African smallholder cocoa: some conventional measures of success*. Documents en économie des filières, n° 26, CIRAD. 19 p.
- Hanak Freud, E., Petithuguenin, P. et Richard, J.** 1997. *The diffusion and impact of cocoa research themes in Ghana and Côte d'Ivoire*. Documents en économie des filières, n° 31. CIRAD. 18 p.
- Hanak Freud, E., Petithuguenin, P. et Richard, J.** 2000. *Les champs du cacao. Un défi de compétitivité Afrique-Asie*. Karthala-CIRAD, Paris. 210 p.
- Institut national de la statistique.** *Premiers résultats définitifs du RGPH-98*. Bureau technique du recensement (BTPR), Abidjan. 21 p.
- Koné, M.** 2001. *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le centre-ouest de la Côte d'Ivoire: Bodiba (Oumé) et Zahia (Gboguhé)*. GIDIS-CI, Abidjan. 70 p.
- Koné, M., Basserie, V., Chauveau, J.-P.** 1998. «Petits reçus» et «conventions»: les procédures locales de formalisation des droits fonciers. *Étude de cas dans le centre-ouest ivoirien (Zahia, sous-préfecture de Gboguhé)*, PFR-IRD-GIDIS.CI
- Koné, M. et Chauveau, J.-P.** 1998. Décentralisation de la gestion foncière et «petits

- reçus»: pluralisme des règles, pratiques locales et régulation politique dans le centre-ouest ivoirien. *Bulletin de l'APAD* (16): 41-64.
- Kopytoff, I.** 1987. The Internal African Frontier: The Making of African Political Culture. Dans Kopytoff, I., éd. *The African Frontier. The Reproduction of Traditional African Societies*, Indiana University Press, Bloomington et Indianapolis. 3-84.
- Lavigne Delville, Ph.** 1998. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Ministère de la coopération/Karthala, Paris.
- Léna, Ph.** 1979. *Transformation de l'espace rural dans le front pionnier du sud-ouest ivoirien*. Centre ORSTOM de Petit-Bassam, Abidjan, 345 p. Multigr.
- Léonard, E. et Ibo, J.G.** 1994. Appropriation et gestion de la rente forestière en Côte d'Ivoire. *Politique Africaine* (53): 25-36.
- Léonard, E. et Oswald, M.** 1996. Une agriculture forestière sans forêt. Changements agroécologiques et innovations paysannes en Côte d'Ivoire. *Natures-Sciences-Sociétés*, 4 (3): 202-216.
- Lesourd, M.** 1982. *L'émigration baoulé vers le sud-ouest de la Côte d'Ivoire*. Université de Paris X, Paris. 526 p. Multigr. (thèse de doctorat en géographie)
- Losch, B.** 1999. *Le complexe café-cacao de la Côte d'Ivoire. Une relecture de la trajectoire ivoirienne*. Deux tomes. Université de Montpellier I. (thèse)
- Losch B., éd.** 2000. Numéro spécial Côte d'Ivoire, la tentation éthonationaliste. *Politique africaine*, 78.
- Mair, L.** 1969. *Anthropology and Social Change*, London School of Economics. Monographs on Social Anthropology, Athlone Press. En particulier le troisième chapitre (Modern Developments in African Land Tenure) et le quatrième chapitre (The Contribution of Anthropology to the Study of Change in African Land Rights).
- Ministère de l'agriculture et des ressources animales.** 1989. *Annuaire des statistiques agricoles et forestières*. Direction de la programmation, Abidjan.
- Platteau, J.-P.** 1996. The Evolutionary Theory of Land Rights as applied to Sub-Saharan Africa: A critical Assesment. *Development and Change*, Vol. 27, No. 1: 29-86.
- Raulin, H.** 1957. *Mission d'étude des groupements immigrés en Côte d'Ivoire*. Multigr. ORSTOM, Paris.
- Ruf, F.** 1987. Politiques et encadrement agricole, partage des tâches en Côte d'Ivoire. Dans Raymond, G. et Ruf, F., éd. *États, Développement, Paysans*: 14-27. CIRAD, Montpellier.
- Ruf, F.** 1988. *Stratification sociale en économie de plantation ivoirienne*. Université de Paris X, 393 p. (thèse de doctorat)
- Ruf, F.** 1995. *Booms et crises du cacao: les vertiges de l'or brun*. Karthala, Paris.
- Ruf, F. et Siswoputranto, P. S., éd.** 1995. *Cocoa Cycles: The Economics of Cocoa Supply*: 209-218. Woodhead Publishing Ltd, Cambridge.
- Schwartz, A.** 1993. *Sous-peuplement et développement dans le sud-ouest de la Côte d'Ivoire: cinq siècles d'histoire économique et sociale*. ORSTOM, Paris, 490 p. (coll. Études et Thèses)
- Shipton, P.** 1988. The Kenyan Land Tenure Reform: Misunderstandings in the Public Creation of Private Property. Dans *Land and Society in Contemporary Africa*, R.E. Downs et S. P. Reyna, éd. University Press of New Hampshire, Hanovre et Londres.
- Spittler, G.** 1983. Administration in a Peasant State. *Sociologia Ruralis*, 23:130-144.
- Vidal, C.** 1991. *Sociologie des passions (Côte d'Ivoire, Rwanda)*. Karthala, Paris.
- Woods, D.** 1994. Elites, ethnicity, and "home town" associations in the Côte d'Ivoire: An historical analysis of state-society links. *Africa*, 4 (64): 465-483.
- Zongo, M.** 2001. *Étude des groupements immigrés burkinabè dans la région d'Oumé (Côte d'Ivoire): organisation en migration, rapports fonciers avec les groupes autochtones et les pouvoirs publics locaux*. 60 p. Unité de Recherche RÉFO, IRD, Paris.



## **Répartition égalitaire des terres et migration de la main-d'œuvre dans les zones rurales de Chine**

*Le présent article examine les liens existants entre le système actuel de propriété foncière en Chine et la migration de la main-d'œuvre. Trois hypothèses pouvant être testées de façon empirique sont présentées pour montrer à la fois l'effet de richesse et l'effet de substitution de la propriété foncière et examiner ces implications au niveau de la migration de la main-d'œuvre, compte tenu des différents risques liés à une telle migration. On a ensuite recours à une estimation économétrique pour tester ces hypothèses. La principale conclusion est que la répartition plus égalitaire des terres dans le cadre du système actuel de propriété foncière appliqué en Chine encourage la migration de la main-d'œuvre. Cette conclusion résiste à plusieurs tests de sensibilité.*

## **Distribución igualitaria de la tierra y emigración de la mano de obra en la China rural**

*El presente artículo explora la relación entre el sistema actual de tenencia de tierras de China y la emigración de la mano de obra. En él se proponen tres hipótesis empíricamente comprobables para mostrar tanto el efecto riqueza como el de sustitución de la tenencia de tierras y para estudiar sus repercusiones en la emigración de la mano de obra, teniendo en cuenta los diversos riesgos inherentes a esta última. A continuación se utiliza la estimación econométrica para comprobar dichas hipótesis. El hallazgo más importante es que la distribución más igualitaria de la tierra, derivada del sistema de tenencia actual de China, fomenta la emigración de la mano de obra. Se demuestra que esta conclusión resiste a varias pruebas de sensibilidad.*



# Egalitarian land distribution and labour migration in rural China

Jing Li and Yang Yao<sup>1</sup>

China Center for Economic Research, Beijing University, China

*This article explores the relationship between China's current land tenure system and labour migration. Three empirically testable hypotheses are put forward to show both the wealth effect and the substitution effect of landholding and to investigate their implications for labour migration, taking into account the various risks inherent in migration. Econometric estimation is then used to test these hypotheses. The most important finding is that the more egalitarian land distribution resulting from the current land tenure system in China encourages labour migration. This finding is shown to withstand several sensitivity tests.*

## EGALITARIAN LAND DISTRIBUTION AND LABOUR MIGRATION IN RURAL CHINA

Labour migration is an important component of the transformation of Chinese agriculture. However, it is not clear whether the current land tenure in rural China – characterized by egalitarian land distribution – deters labour migration.<sup>2</sup> There are several reasons why this might be so. First, possessing more land is a substitute for migration in an economy characterized by land market imperfections, so that egalitarian land distribution reduces the willingness to migrate of individuals who would otherwise have less land and therefore prefer to migrate. Second, the lack of a land sales market deprives farmers of the opportunity to sell off their land in order to finance their settlement in the city (Yang, 1997). Third, there is a risk that a person who is absent owing to migration might end

up by losing land in the next land reallocation (Giles, 2000). While the second reason has some theoretical merit, empirically it is less conclusive. With the deterioration of the terms of trade for agricultural goods, agricultural land prices in rural China would be quite low even if land sales were allowed. The proceeds from selling about one mu, or one-fifteenth of a hectare of land (the average per capita landholding in China), would be insufficient for a peasant wishing to settle permanently in a city.<sup>3</sup> The first and third reasons may stand and will be explored in this article.

In the literature, some authors characterize China's current land tenure as a response to market imperfections. Dong (1996) argues that the current two-tier land ownership characterized by collective legal ownership and individual use rights is a rational choice amid the imperfections frequently observed in Chinese agricultural

<sup>1</sup> Master student and Associate Professor, China Center for Economic Research, Beijing University, Beijing 100871, China. E-mail: yyao@ccer.pku.edu.cn. We wish to thank participants of the workshop on "Opportunities and Constraints in China's Rural Transition: a Critical Appraisal of Two Decades of Reform and Development", held at Hong Kong University of Science and Technology from 9 to 10 June 2001, for their helpful comments.

<sup>2</sup> For a description of China's land tenure, see, for example, Liu, Carter and Yao (1998) and Fu (1998).

<sup>3</sup> The annual net income per mu of land does not usually exceed 300 yuan in most parts of China. This will lead to a land sale price of between 3 750 and 6 000 yuan if the discount rate is between 5 and 8 percent. This sum would purchase only 1 square metre of an apartment in Beijing, where the average apartment price is about 5 000 yuan per square metre. Prices would be lower in other cities, but not much.

markets. Kung (1994) argues that current Chinese land tenure is a device for the peasants to pool their income risk in order to meet the subsistence constraint. Burgess (1998) uses empirical data to show that egalitarian land distribution has contributed significantly to Chinese farmers' higher nutritional intake compared with that of their counterparts in India.

This article follows the above studies in linking land's insurance functions with labour migration. Migration is characterized by a fair number of risks. In particular, three major risks are involved. First, a large number of migrants do not know before they move whether they will be able to find a job.<sup>4</sup> Therefore, there is a risk of not finding a job after a migrant reaches the city, or of losing the job after finding one. In 1998, when the impact of the Asian financial crisis began to hit China, the number of migrants was reduced by 187.3 million, 4.1 percent of the number of migrants in 1997 (MOLSS, 1999). Third, there is a high incidence of wage arrears and non-payment for migrants (Liu, Wang and Yao, forthcoming), which means that a migrant might end up with no income to bring back home at the end of the year. Added to these risks are the substantial fixed costs involved in migration, such as the costs of transportation, job search and obtaining proper education and training.<sup>5</sup>

Land plays two roles in relation to migration. First, it represents a source of wealth that can provide insurance against the risks of migration. Second, it is also a

productive input that complements a person's labour input to generate income. The first role can be characterized as the income effect, and the second role can be characterized as the substitution effect.<sup>6</sup> Although selling off land will not help a migrant to settle permanently in the city, the accumulation of several years' income generated from the land will be sufficient to finance the fixed costs for his temporary (although long-term) migration. Because the wages earned by migrants are much higher than agricultural earnings (in the case of poor areas, several times higher), the investment is worthwhile.

The role of land in generating income is still significant in China. In 1999, agricultural income still accounted for 39.9 percent of farm household net income at the national level, and for western provinces the figure reached 67.8 percent (SSB, 2000). In addition, the rural credit market is very thin, particularly in poor regions where even informal borrowing among relatives and friends is limited because everyone is financially constrained. As a result, land becomes the most important source of income for financing migration. On the other hand, the role of land as a productive input complementary to labour also holds back migration, because more land means a higher marginal return to labour. However, this substitution effect exists only when the land rental market is not perfect because, otherwise, a person could rent out his land and obtain its full market value. In reality, the land rental market is always characterized by some form of imperfection, a result frequently found in empirical studies (e.g. Carter and Yao, 2000) and leading to the study of the separability problem in agricultural household models.

The relationship between landholding and migration is therefore shaped by the interaction between the land's income and substitution effects. As the income effect tends to be more significant for households

<sup>4</sup> Song (2001) found in a survey undertaken in Handan city that about 20 percent of the migrants did not have job-specific information when they left their villages. Liu, Wang and Yao (forthcoming) found, in a study of four migrant recipient villages, that about 30 percent of migrants found their jobs by random search.

<sup>5</sup> Song (2001) found that the costs involved in the job search period ranged from 28 to 75 percent of a migrant's monthly wage, depending on where the migrant eventually found his job. A large portion of this cost was the deposit paid to the employer. A World Bank poverty alleviation project implemented in southwestern China provides a loan of up to 3 000 yuan to migrants for their training, transportation and initial living costs after they reach the city (World Bank, 1997). This represents a substantial loan given that the annual cash income for a typical farmer in the project region is less than 500 yuan.

<sup>6</sup> More precisely, they should be called the gross income effect and gross substitution effect, as we will see later in the text.

with small landholdings and the substitution effect tends to be more significant for households with large landholdings, it is probable that it is people with medium-sized landholdings who are more likely to migrate. To the extent that it tends to draw the size of everyone's landholding closer to the village mean, egalitarian land distribution encourages migration rather than hinders it.

In the following section, three empirically testable hypotheses are proposed regarding the relationship between landholding and the propensity to migrate. The subsequent section (Empirical results) implements an econometric test of the three hypotheses using data from a recent household survey conducted on 814 farms in six provinces. The most important finding is that people in a village with more equal land distribution are more likely to engage in migration. The final section then discusses the policy relevance of this finding.

### TESTABLE HYPOTHESES

Consider a two-period model in which a person endowed with  $W$  amount of initial monetary wealth and  $T_0$  amount of land can be either a full-time farmer or a full-time migrant. In the first period, he chooses between these two options. However, in order to become a migrant, he has to prepare a monetary payment,  $M$ , to pay for the fixed costs discussed above. At the end of the first period, there is the probability  $\theta$  that the land will be reallocated (the probability of no reallocation is  $1 - \theta$ ), a decision made by the village. At the beginning of the second period, the reallocation decision is revealed. If reallocation happens, the person gets the village average per capita land,  $\bar{T}_0$ ; if reallocation does not happen, he keeps  $T_0$ .

In the second period, the person becomes a full-time farmer if he did not make the migration investment. There is a local land rental market, but it is not perfect in the sense that there is an extra cost on top of the rent for each unit of land rental. If he invested in migration in the first period, the person becomes a full-time migrant in the

second period. However, there is a risk that his land would be taken back if a land reallocation happens in the second period. As Giles (2000) shows empirically, this risk dampens farmers' incentive to engage in migration. The wage for the migration job is subject to risks.

The person determines whether to make the fixed investment  $M$  and become a migrant by comparing his levels of expected utility of investing and not investing. Let  $EU_M$  denote his expected utility when he does make the investment, and  $EU_A$  denote his expected utility when he does not. Then we can define his option value of migration by  $V = EU_M - EU_A$ . The person makes the investment and becomes a full-time migrant if  $V$  is greater than zero; he does not make the investment and instead becomes a full-time farmer if  $V$  is non-positive.

### The effect of landholding

The first issue that we are interested in is how the optional value changes with a change in the landholding  $T_0$ . There are two effects to be considered. First, land is a kind of wealth so it serves to mitigate the risk faced by the household (see, for example, Binswanger, 1981; Chavas and Holt, 1996). We call this effect the *gross income effect*. Because of this effect, a person with more land is more likely to migrate. Second, because the land rental market is imperfect, more land holds back a person from migrating. We call this effect the *gross substitution effect*. This effect arises because a person cannot rent out as much land as he would wish and has to spend more time in farming. As a result, the relationship between landholding and the willingness to migrate exhibits an inverse-U relationship. This is summarized in the following hypothesis (H1):

**H1:** *The relationship between per capita landholding and migration exhibits an inverse-U curve.*

### Egalitarian land distribution and migration

H1 means that people with medium-level landholdings are more likely to engage in

migration. What constitutes “medium-level” is not revealed in the hypothesis, however. Nevertheless, to the extent that the medium landholding tends to be the local average landholding, a corollary to H1 is the following:

**H2:** *If the inverse-U relationship is found, people in a village with more egalitarian land distribution will be more likely to migrate.*

This result, if proven, would constitute a piece of strong evidence supporting the role of China’s current egalitarian land distribution in providing an insurance device for labour migration. While financing permanent migration through land sales is not a practical choice for most rural residents in China, financing long-term migration through income accumulation based on land is possible, because one year’s harvest provides enough income to support the travel and initial accommodation costs for a person’s migration from inland provinces to the coastal regions.<sup>7</sup> Therefore, the insurance function of land is real and important, especially for poorer farmers with low levels of savings.

However, H1 may be caused by a reverse-causality: more egalitarian land distribution is the result of a village’s response to more out-migration. To qualify this reverse-causality story, though, we need to require that the village not only reallocate land but also take land from land-rich households and give it to land-poor households. However, the only reason that a village should conduct a land reallocation because of out-migration is that those migrating households have relatively too much land

<sup>7</sup> The average landholding in our sample is 1.13 mu, from which the gross cash value of a year’s rice harvest would be between 400 and 600 yuan, depending in which region the land is located. This income is enough for one person’s train ticket (100–150 yuan for a single trip from an inland province to the coast) and about one month’s meal costs. Migrants usually live in employer-provided dormitories if they find a job immediately after they reach the city, or live with acquaintances if they do not find a job upon their arrival, so their living costs are minimal.

(as indicated in the introduction, this is an argument against the current land tenure arrangement), yet there is no theoretical (as our result just showed) or empirical evidence to suggest that migrating households should have more land. As a result, the reverse-causality story is not likely to hold.

Another potential problem is that both land distribution and migration are determined by other village factors. For example, poorer villages could be more inclined to have egalitarian land distribution because, for them, collective survival is a keener problem, yet people from such villages are more likely to migrate out because of low income.<sup>8</sup> This critique suggests that land distribution is endogenous. For this reason, we will run a test of endogeneity of land distribution against labour migration in the empirical section of this article. In fact, this test, if it rejects endogeneity, is also sufficient to reject the reverse-causality story because this story inevitably implies that land distribution is endogenous.

### The effect of land reallocation

Another topic we are interested in is how the probability of a land reallocation affects a person’s decision regarding migration. This is examined by studying how the option value of migration,  $V$ , changes with the probability of reallocation,  $\theta$ . In this regard, two effects can be found. The first is the conventional negative effect shown by Giles (2000), i.e. facing the probability that he would lose his land if he were to migrate, a person will be less likely to engage in migration. Regarding the second, to the extent that land reallocation draws households closer to the mean landholding in the village and that H1 guarantees that a person with an average landholding is at the height of the inverse-U curve, we know that for both a person with a smaller-than-average landholding and a person with a larger-than-average landholding, a larger  $\theta$  implies a larger propensity to migrate. This

<sup>8</sup> We owe a referee for this argument.

result is intuitive: for a person with a smaller-than-average landholding, the income effect functions; for a person with a larger-than-average landholding, the substitution effect functions. Therefore, the above analysis suggests that the prosperity resulting from land reallocation may have two countervailing effects on migration. As a result, we have the following hypothesis:

**H3:** *The effect of land reallocation on labour migration is undetermined.*

This hypothesis can be contrasted with H2. The latter specifies labour migration as a function of land distribution and is a direct corollary to H1. H3 shows that the prosperity of a land reallocation is quite different from land distribution that can be altered by a reallocation. It is important to note that egalitarian land distribution does not need to come from periodical land reallocations; there are other ways to achieve equal landholding.<sup>9</sup>

## EMPIRICAL RESULTS

In this section, the three hypotheses proposed in the last section are tested empirically. The data is drawn from a village and household survey on 824 households of six provinces in 1999.<sup>10</sup> The households were located in 36 villages, most of which were in purely rural areas. The survey was designed to study the impacts of China's current land tenure on land productivity and labour mobility and thus provides useful information ranging from village land tenure arrangements to household labour allocation. Most data are for the year of 1998, but retrospective information was also collected on land tenure arrangements. In the sections below we first describe the variables used in the

<sup>9</sup> One method found in rural China is using the set-aside land – land that is reserved for land adjustments and is not distributed to individual households. With a certain portion of the set-aside land, the village can get by for a long period without a land reallocation.

<sup>10</sup> The survey was conducted by the Rural Development Research Centre, Ministry of Agriculture. The six provinces covered were Zhejiang, Anhui, Hunan, Hebei, Shannxi and Sichuan.

test, and then present the test strategy and empirical results.

## Variables

Consistent with the theoretical model, we use the probit model to estimate individual migration behaviour in 1998. The dependant variable is a 0–1 dummy indicating whether a person is engaged in long-term migration in 1998. By long-term migration, we mean employment outside the individual's own county for more than three months. Among the 2 050 people in the employment age interval (16–60 years old), 296 or 14 percent were engaged in long-term migration in 1998.

For the explanatory variables, we first discuss those that are critical for testing the three hypotheses. The first is land endowment. This is measured by the per capita landholding (expressed in mu) of the family that a person belonged to in 1998. It only includes land allocated by the village. H1 indicates that the relationship between per capita land and migration exhibits an inverse-U curve, so in the regressions per capita landholding squared is added to accommodate this relationship.

For H2, we need a variable with which to measure the dispersion of village land distribution. For this we use the coefficient of variation (CV) of household landholding in a village in 1998.

Finally, in order to test H3, we need a variable to represent the probability of a land reallocation in a village. We have chosen two variables to represent that probability: the number of reallocations that have taken place in a village since the Household Responsibility System<sup>11</sup> was established and a household's expectation of land reallocation in the contract period. Since there is a risk that a larger number of reallocations in the past would imply a smaller probability of an immediate reallocation, the first variable alone is not enough to capture the probability of reallocation. The second variable is assigned a value of 1 if the

<sup>11</sup> The land tenure system adopted in China since the reform took place in the early 1980s.

household thought there would be a reallocation in the future, and a value of 0 if otherwise. We assign the same value to people from the same household. This variable complements the first variable by accounting for a person's expectation of future reallocations.

In addition to the key variables discussed above, we include four groups of control variables. The first group consists of personal characteristics. They are age, sex (male = 1, female = 0), marital status (married = 1, single = 0), and number of years of schooling.<sup>12</sup>

The second group includes five household variables: wealth per capita (in thousand yuan), population, children/labour ratio, the ratio of the amount of dry land and the perception of the difficulty of leasing out land.

Wealth comprises the sum of the monetary value of houses, equipment, durables and bank savings at the beginning of 1998. Although greater wealth might be a result of more migration, which serves to accumulate wealth over time, the causality cannot run from migration to wealth because the wealth figure was for the beginning of 1998, but the migration decision was for 1998. By experience and intuition, we expect that a person from a household with a larger population will be more likely to migrate, whereas a person from a household with more dependant children will be less likely to migrate. Similarly, we would expect a person from a household with more dry land to be more likely to migrate because his land is likely to be inferior in quality. The perception of the difficulty of leasing out land is included

<sup>12</sup> The individual's earning potential from migration is also an important factor determining that person's willingness to migrate. However, earnings are likely to be determined simultaneously with the person's migration decision. We therefore need to find an instrument for earnings. The instrumental variables are likely to be the variables already appearing in the migration equation as well as the characteristics of the destination cities, which we do not have in the data set. Therefore, our approach of not including the earnings explicitly can be seen as a reduced-form approach. Since migration earnings are not likely to be correlated with a person's land endowment, this approach does not bias the estimates related to land.

as a variable because when a person migrates, he may need to rent out his land, and if land rental is difficult, then his willingness to migrate will be dampened. The variable representing this perception is constructed from the answers to two questions: Does a household need to obtain approval from the village if it wants to rent out land a) within the village and b) to households in other villages? A value of 1 is assigned to the variable if the answer to either of these two questions is yes; otherwise it is assigned a value of 0.

The third group contains seven village variables. Two indicate the village's transportation conditions: distance from the county site (kilometres) and the difficulty involved in reaching a bus route (rated by the values 1–5, with 1 = very convenient, 2 = convenient, 3 = average, 4 = less convenient, 5 = very inconvenient). Two more indicate the village's geographic conditions. These are two dummy variables indicating whether the village is in a plain or a hilly area. The reference group is villages in a mountainous area. In addition, per capita income of the village (in thousand yuan), local wage rate (in yuan) and the tax burden per unit of land (expressed as yuan/mu) are added in order to control for general local economic conditions. Higher local income and wage rates imply a stronger local economy, and, particularly, better local non-farming opportunities, so they may act against out-migration. On the other hand, higher tax may push migration because it implies local return from agriculture. Here, "tax" includes the agricultural tax and the so called *santi wutong* (local surcharges), whose major purposes are to support local governments (at the township and village levels), education, basic health care and village accumulation. Although the charge base of the surcharges is not necessarily land, most villages distribute the burden according to size of landholding.

Finally, five provincial dummies are added to the regressions (Zhejiang is the reference province). Table 1 presents the means and standard errors of the variables.

TABLE 1  
Descriptive statistics of variables (2 050 people)

Variable	Mean	Standard deviation
<b>Main variables</b>		
Household per capita land endowment ( <i>mu</i> )	1.13	1.09
CV of land distribution in village <sup>1</sup>	0.54	0.51
Number of reallocations in village	1.12	1.90
Household expectation of land reallocation	0.68	0.47
<b>Personal variables</b>		
Age	37.66	11.81
Sex	0.51	0.5
Marital status	0.81	0.39
Number of years' schooling	6.05	3.11
<b>Household variables</b>		
Per capita wealth ( <i>thousand yuan</i> )	8.64	11.16
Population	4.57	1.44
Children/labour ratio	0.35	0.37
Dry land ratio	0.45	0.43
Perception of difficulty of leasing out land	0.48	0.50
<b>Village variables</b>		
Distance to county site ( <i>km</i> )	30.63	21.17
Difficulty of reaching a bus route	1.79	1.04
Located in plain	0.58	0.49
Located in hilly area	0.39	0.49
Per capita income ( <i>thousand yuan</i> )	2.23	1.65
Local wage rate ( <i>yuan</i> )	16.22	11.35
Tax ( <i>yuan/mu</i> )	107.77	65.99

<sup>1</sup> CV = coefficient of variation.

## Results

We ran six probit regressions to test the three hypotheses based on individual migration decisions, the results of which are presented in Table 2. In R1, we ran an explorative regression with only land endowment together with the control variables. It is shown that land endowment has a negative but highly insignificant effect on the decision to migrate. This result shows that neither the income effect nor the substitution effect dominates over the whole sample.

Before testing the three hypotheses, we first discuss the estimates of the control variables. They are basically the same across the regressions so we will base our discussion on the results of R1. The estimates generally make sense. In the group of personal characteristics, age significantly reduces a person's propensity to migrate. At the margin, being one year older implies a 0.3 percent reduction in the individual's probability of migration. It is also shown that a man is significantly more likely to migrate than a woman. The marginal effect of being a man regarding the probability of migration is 13.3 per cent. In contrast, an individual's marital

status is not a significant factor in determining his or her probability of migration. Lastly, education helps a person to migrate. Calculation shows that an additional year of schooling increases an individual's probability of migration by 1.1 percent. All these results are consistent with the findings of other studies (e.g., Zhao, 1997, 1999).

In the group of household characteristics, the effect of per capita wealth is significantly positive although its economic significance is low: 1 000 yuan of wealth increases a person's probability of migration by only 0.4 percent. To the extent that decreasing absolute risk aversion is frequently found in empirical studies, however, this result reinforces the notion that migration is a risky endeavour, a premise invoked in the theoretical model. As one can envision, the result strongly shows that a person in a family with a larger population is more likely to migrate, but a person in a family with a larger children/labour ratio is less likely to migrate. At the margin, one additional household member increases a person's propensity to migrate by 2.5 percent, and one more child relative to labour reduces his propensity by 15.1 percent. The result also shows that land quality is not a significant factor in predicting a person's propensity to migrate, but the perception of the difficulty of leasing out land does reduce a person's willingness to migrate. If village approval is required for a land lease, a person's probability of migration is reduced by 6.6 percent.

In the group of village characteristics, the two variables measuring a village's transportation condition are not significant, neither are the two geographic variables. The local wage rate and tax burden are also not significant. The only significant variable is village per capita income, which reduces a person's probability of migration by 6 percent per thousand yuan at the margin. The insignificant influence of transportation and geographic conditions may simply show that transportation is not a big problem in rural China because most villages have good

TABLE 2  
Regression results (2 050 cases)

Variables	R1	R2	R3	R4	R5	R6
<b>Intercept</b>	0.069 (0.551)	-0.081 (0.555)	0.151 (0.554)	0.447 (0.569)	0.161 (0.560)	0.492 (0.573)
<b>Main variables</b>						
Personal land endowment	-0.058 (0.051)	0.417** (0.199)				
Personal land endowment squared		-0.156** (0.069)				
Personal–village land endowment difference squared			-0.150** (0.075)			
CV of land distribution in village				-0.348*** (0.125)		-0.328** (0.130)
Number of reallocations in village					0.057 (0.045)	0.021 (0.046)
Household expectation of land reallocation					-0.114 (0.091)	-0.112 (0.091)
<b>Personal variables</b>						
Age	-0.050*** (0.005)	-0.050*** (0.005)	-0.050*** (0.005)	-0.050*** (0.005)	-0.050* (0.005)	-0.050*** (0.005)
Sex	0.345*** (0.082)	0.344*** (0.082)	0.342*** (0.082)	0.340*** (0.082)	0.345*** (0.082)	0.340 (0.082)
Marital status	-0.072 (0.125)	-0.063 (0.126)	-0.057 (0.126)	-0.062 (0.126)	-0.072 (0.126)	-0.059 (0.126)
Number of years' schooling	0.027* (0.016)	0.027* (0.016)	0.029* (0.016)	0.027* (0.016)	0.026 (0.016)	
<b>Household variables</b>						
Per capita wealth ( <i>thousand yuan</i> )	0.008** (0.004)	0.008** (0.004)	0.008** (0.004)	0.008** (0.004)	0.0084** (0.004)	0.008** (0.004)
Population	0.077*** (0.028)	0.076** (0.028)	0.075*** (0.138)	0.071** (0.028)	0.073*** (0.028)	0.067* (0.028)
Children/labour ratio	-0.401*** (0.138)	-0.405*** (0.138)	-0.409*** (0.138)	-0.400*** (0.138)	-0.372*** (0.138)	-0.382*** (0.138)
Dry land ratio	-0.028 (0.173)	-0.077 (0.179)	-0.079 (0.170)	-0.206 (0.178)	-0.08 (0.173)	-0.194 (0.179)
Perception of difficulty of leasing out land	-0.172* (0.098)	-0.180* (0.098)	-0.184* (0.098)	-0.173* (0.098)	-0.167 (0.098)	-0.167 (0.098)
<b>Village variables</b>						
Distance to county site ( <i>km</i> )	0.005** (0.002)	0.005* (0.002)	0.005** (0.002)	0.004* (0.002)	0.005** (0.002)	0.005 (0.002)
Difficulty of reaching a bus route	0.056 (0.055)	0.053 (0.055)	0.053 (0.055)	0.050 (0.055)	0.061 (0.055)	0.056 (0.055)
Located in plain	0.559 (0.365)	0.593 (0.366)	0.532 (0.368)	0.531 (0.365)	0.528 (0.375)	0.549 (0.374)
Located in hilly area	0.224 (0.384)	0.232 (0.386)	0.182 (0.387)	0.182 (0.383)	0.154 (0.393)	0.160 (0.391)
Per capita income ( <i>thousand yuan</i> )	-0.167*** (0.049)	-0.174** (0.050)	-0.172*** (0.049)	-0.151*** (0.050)	-0.184*** (0.051)	-0.162** (0.052)
Local wage ( <i>yuan</i> )	0.006 (0.004)	0.007* (0.004)	0.006 (0.004)	0.007 (0.004)	0.007 (0.004)	0.007 (0.004)
Tax ( <i>yuan/mu</i> )	-0.000 (0.001)	-0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	-0.0001 (0.0008)	-0.0002 (0.001)	-0.0002 (0.001)
<b>Provincial dummies</b>						
Heibei	-0.209 (0.227)	-0.257 (0.231)	-0.221 (0.228)	-0.345 (0.232)	-0.445 (0.290)	-0.419 (0.290)
Shannxi	-0.961*** (0.267)	-1.094*** (0.273)	-1.010*** (0.267)	-1.099*** (0.271)	-1.093*** (0.299)	-1.127*** (0.298)
Anhui	-0.596*** (0.208)	-0.683** (0.212)	-0.641*** (0.207)	-0.731*** (0.209)	-0.599*** (0.207)	-0.706*** (0.210)
Hunan	-0.080 (0.182)	-0.216 (0.190)	-0.151 (0.182)	-0.295 (0.192)	-0.093 (0.181)	-0.275 (0.193)
Sichuan	-0.416** (0.182)	-0.531*** (0.187)	-0.461*** (0.182)	-0.592*** (0.189)	-0.383** (0.183)	-0.549*** (0.192)

Note: Standard errors are in parentheses; \*, \*\*, and \*\*\* indicate significance at the 10 percent, 5 percent and 1 percent significance levels.

access to roads. The insignificance of the tax burden contradicts the casual impression that people are driven out of the countryside by a high tax burden. On the other hand, the insignificance of the local wage rate may be because it is its correlation with village income that shows a strong effect.

Finally, compared with Zhejiang, the reference province in the regressions, all five other provinces except Hunan have fewer people engaged in migration (Hunan is not significantly different from Zhejiang). It is interesting to note that this result is obtained despite the fact that Zhejiang is the richest



province among the six – largely because Zhejiang has a tradition of migration and has developed extensive migration networks. The “Zhejiang Village” in Beijing is a good example (Ma and Xiang, 1998).

With the discussion of the control variables settled, we turn to the tests of the three hypotheses. In R2 we test H1, which predicts that the relationship between landholding and labour migration exhibits an inverse-U curve. This hypothesis is confirmed because the coefficients for land endowment and land endowment squared have the expected signs and are both significant at the 5 percent significance level. Calculation shows that the maximum of the inverse-U curve is 1.34 mu, very close to the mean per capita land in our sample, which is 1.13 mu.

However, this inverse-U relationship may be caused by other, uncontrolled, village characteristics. For example, villages with small land endowments may also be those with abundant off-farm opportunities so people there tend not to migrate; on the other hand, people in villages with relatively abundant land endowments would also tend not to migrate. In this case, the inverse-U relationship is caused by uncontrolled village variations, not by land endowment *per se*.<sup>13</sup> To further confirm the relationship, we need to show that it holds *within* a village. To do that, we replace personal land endowment and its square with the square of the difference between personal land endowment and per capita village land endowment and run regression R3. If the inverse-U relationship holds within a village, we expect that this new variable will take a negative sign in the regression. This is indeed what the results of R3 show: the coefficient of this new variable is significantly negative at the 5 percent significance level. Therefore, the inverse-U relationship holds both across villages and within a village.

<sup>13</sup> We thank an anonymous referee for pointing out this possibility.

<sup>14</sup> Since H2 is implied by H1, we do not put these two hypotheses in one regression.

After H1 has been tested, we test H2, which predicts that people in a village with more equal land distribution are more likely to migrate.<sup>14</sup> This test is carried out by R4. The control variables are the same as before; the only difference is that the two land endowment variables are substituted by the CV of village land distribution. As the regression result shows, H2 is strongly verified because the estimate for the CV passes the significance test at the 1 percent significance level.

To answer the question of reverse causality and endogeneity of the village CV, we conduct an endogeneity test suggested by Hausman (see Greene, 1997: 442–444). To conduct this test, we first regress the village CV on all the other variables appearing in R4 as well as village per capita land endowment and village leaders’ opinion on whether land distribution should be adjusted to household population change (this creates a dummy variable with a value of 1 representing a positive answer to the question and a value of 0 representing a negative answer). These two variables serve as the instrumental variables for the village CV. We will not report the results of the regression here, but simply wish to emphasize that the two instrumental variables are both significant. Then, as suggested by the Hausman method, we take the regression residual and rerun R3 with all the old variables (including the CV) and the residual together. If the CV is exogenous, then the coefficient of the residual should be insignificant. This is exactly the result we obtain. We can therefore conclude that the reverse-causality and endogeneity story does not hold.

To test H3, we substitute the number of land reallocations in a village and household’s expectation of a reallocation for the village CV and run regression R5. The result shows that the estimates for the two new variables are both highly insignificant, which means that neither of the two countervailing forces – one encouraging and one discouraging – contained in H3 dominates a person’s decision whether or not to migrate.

To further confirm our results, we combine R4 and R5 by putting the village land distribution CV, the number of reallocations and the expectation of reallocation into one regression, R6. However, the results of R6 virtually repeat those of R4 and R5: the village CV is still significantly negative (albeit now at the 5 percent significance level) and the number of reallocations and expectation of reallocation are still insignificant.

To summarize the results, we have found strong evidence supporting H1 and H2 and have shown that neither of the two countervailing forces behind H3 dominates the other. The most important result is that more equal land distribution increases the chance of migration for people in a village. In addition, greater family wealth also helps a person to engage in migration. Finally, our results on personal characteristics are consistent with the findings of other studies.

## CONCLUSIONS

The empirical results in this article have strong policy implications. Legal experts in China are trying to propose a specific law and a chapter in the Property Law to govern rural land tenure. The major aim put forward by the experts is to individualize land ownership (Liang, 1998). To the extent that the current land tenure dampens farmers' incentive to invest in land (e.g. Li, Rozelle and Brandt, 1998; Yao, 1998), this aim is justified. However, if we extend our discussion beyond agriculture and take into account the transformation of peasants into industrial workers, the justification is blurred. Indeed, the only way to solve the Chinese rural problem is to transform most of the 800 million rural residents into urban residents. With this consideration in mind, our finding that more egalitarian land distribution promotes labour migration is remarkable and merits serious consideration. As mandatory social security is still not available in rural areas, perhaps a better choice would be to concentrate on a land tenure system that accommodates both the efficiency and insurance considerations.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> For a proposal of such a land tenure system, see Yao (2000).

This article also adds to the literature on equality and economic development. Given that labour migration moves workers from agriculture to industry, which has much higher productivity, so it contributes to economic growth. From this perspective, egalitarian land distribution has a positive effect on economic development. If the loss resulting from reduced agricultural investment is smaller than the benefit brought by labour migration, there is a net gain in more equal land distribution. An integrated analysis of the economy-wide effects of land distribution thus is warranted.

## BIBLIOGRAPHY

- Binswanger, H.** 1981. Attitudes toward risk: theoretical implications of an experiment in rural India. *Economic Journal*, 91(364): 867–890.
- Burgess, R.** 1998. *Market incompleteness and nutritional status in rural China*. Paper delivered at the International Conference on Land Tenure and Agricultural Performance in Rural China, Beijing, May.
- Carter, M. & Yao, Yang.** 1999. *Specialization without regret – transfer rights, agricultural productivity, and investment in an industrializing economy*. World Bank Policy Research Working Paper 2202, October. Washington, DC.
- Carter, M. & Yao, Yang.** 2000. *Global versus local test of separability in household models*. Department of Agricultural and Applied Economics, University of Wisconsin, Madison, USA.
- Chavas, J.-P. & Holt, M.** 1996. Economic behavior under uncertainty: a joint analysis of risk preferences and technology. *Review of Economics and Statistics*, 78(2): 329–335.
- Dong, Xiaoyuan.** 1996. Two-tier land tenure system and sustained economic growth in post-1978 rural China. *World Development*, 24(5): 915–928.
- Fu, Chen.** 1998. Land reform in rural China since the mid-1980s. *Land Reform: Land Settlement and Cooperatives*, 1998/2: 122–137.
- Giles, J.** 2000. *Risk, shock and weak-property rights in the labor allocation decisions of rural Chinese households*. Department of Economics, Michigan State University, USA. (Mimeo)
- Greene, W.** 1997. *Econometric Analysis*. Upper Saddle River, New Jersey, USA, Prentice Hall.

- Kung, J.K.** 1994. Egalitarianism, subsistence provision and work incentives in China's agricultural collectives. *World Development*, 22(2): 175–188.
- Kung, J.K.** 2001. Property rights, specialization, and the development of land rental markets in rural China. Paper presented at the Workshop on Opportunities and Constraints in China's Rural Transition: A Critical Appraisal of Two Decades of Reform and Development, 9–10 June 2001. Hong Kong University of Science and Technology, Hong Kong SAR, China.
- Liang, Huixing.** 1998. *A study on Chinese Property Law*. Beijing, The Legal Press.
- Li, Guo, Rozelle, S. & Brandt, L.** 1998. Tenure, land rights, and farmer investment incentives in China. *Agricultural Economics*, 19(1-2): 63–71.
- Liu, Shouying, Carter, M. & Yao, Yang.** 1998. Dimensions and diversity of property rights in rural China: dilemmas on the road to further reform. *World Development*, 26(10): 1789–1806.
- Liu, Yigao, Wang, Xiaoyi & Yao, Yang.** Forthcoming. *Migrants and the economic and social dynamics of the Chinese village*. Shijiazhuang, China, Hebei Renmin Press.
- Ma, L. & Xiang, Biao.** 1998. Native place, migration and the emergence of peasant enclaves in Beijing. *China Quarterly*, 155: 546–81.
- MOLSS.** 1999. *China labor statistical yearbook 1998*. Ministry of Labor and Social Security. Beijing, China Statistical Press.
- Pratt, J.** 1964. Risk aversion in the small and in the large. *Econometrica*, 32: 122–136.
- Song, L.** 2001. Process of rural-urban labour migration in China: information flows and networks. Paper presented at the Workshop on Opportunities and Constraints in China's Rural Transition: A Critical Appraisal of Two Decades of Reform and Development, 9–10 June 2001. Hong Kong University of Science and Technology, Hong Kong SAR, China.
- SSB.** 2000. *China statistical yearbook: 1999*. State Statistical Bureau. Beijing, China Statistical Press.
- World Bank.** 1997. Staff Appraisal Report, Qinba Mountains Poverty Reduction Project. 15 May 1997. East Asia Department, World Bank, Washington, DC.
- Yao, Yang.** 1998. Land tenure arrangements and agricultural performance in China. *Zhongguo Nongcun Guancha (Chinese Rural Survey)*, 6: 1–10.
- Yao, Yang.** 2000. Chinese land tenure and rural social security. *Chinese Social Sciences Quarterly* (Hong Kong), Fall 2000: 19–26.
- Yang, D.** 1997. China's land arrangements and rural labor mobility. *China Economic Review*, 8(2): 101–115.
- Zhao, Yaohui.** 1997. Labor migration and returns to rural education in China. *American Journal of Agricultural Economics*, 79(4): 1278–1287.
- Zhao, Yaohui.** 1999. Labor migration and earnings differences: the case of rural China. *Economic Development and Cultural Change*, 47(4): 767–782.

## **Patrimonial changes or “imperfect” individualization of land rights in the Timbi-Madina plain in Fouta Djallon, Guinea**

*This article looks at land and natural resource management in Guinea from an anthropological perspective. The “land paradigm” is recognized as a valid approach for understanding the complexity and development of human societies. Land features as a “total social fact” – according to Marcel Mauss – to the extent that it functions as the support and vehicle for all human activity. This approach is used to reconstitute the change in traditional relations between people and the land in the Timbi-Madina plain, a “patrimonial” process that is in clear evidence in this part of Guinea.*

*The article draws upon the problems and risks faced by the Timbi-Madina plain, the underlying theories and assumptions, the approach adopted, the findings noted and the prospects for local land security.*

## **Cambios patrimoniales o individualización «imperfecta» de los derechos sobre la tierra en la llanura de Timbi-Madina, en Fouta Djallon (Guinea)**

*El presente artículo trata de la tierra y de la gestión de los recursos naturales en Guinea desde un punto de vista antropológico. Ciertamente, el «paradigma de la tierra» constituye un enfoque pertinente para explicar al mismo tiempo la complejidad y el desarrollo de las sociedades humanas. En esas condiciones, la tierra aparece como un «hecho social total», tal y como lo entendía Marcel Mauss, en la medida en que constituye el apoyo y el instrumento de realización de todas las actividades de las sociedades humanas. Con un enfoque de este tipo se ha pretendido recomponer el cambio experimentado por las relaciones tradicionales del hombre y la tierra en la llanura de Timbi-Madina. Dicho proceso, calificado como «patrimonial», es especialmente evidente en esta región de Guinea.*

*Este artículo se propone presentar los aspectos básicos de la demostración a través, sobre todo, de la problemática y los riesgos que afronta la llanura de Timbi-Madina, así como de las tesis e hipótesis sobre esta problemática, el enfoque, los resultados de las observaciones y la perspectiva de aseguración local de la tierra.*

# Mutations patrimoniales ou individualisation «imparfaite» des droits fonciers dans la plaine de Timbi-Madina, au Fouta Djallon en République de Guinée

M. Diop

Docteur en socioanthropologie, rattaché au laboratoire d'anthropologie juridique de Paris 1, chargé du Programme CORUS (IRD/Ministère de la coopération), Paris.

*Cet article porte sur le foncier et la gestion des ressources naturelles en Guinée, sous un angle anthropologique. En effet, le «paradigme du foncier» est une démarche pertinente pour rendre compte à la fois de la complexité et du devenir des sociétés humaines. Le foncier apparaît dès lors comme un «fait social total» dans le sens de Marcel Mauss, dans la mesure où la terre constitue le support et le moyen de réalisation de l'ensemble des activités des sociétés humaines. C'est dans une telle approche que l'on a voulu restituer la mutation des rapports traditionnels de l'homme à la terre dans la plaine de Timbi-Madina. Ce processus, qualifié de «patrimonial», est particulièrement observable dans cette région de la Guinée.*

*Le présent article se propose de présenter l'essentiel de la démonstration à travers notamment la problématique et les enjeux de la plaine de Timbi-Madina; les thèses et hypothèses sur cette problématique; la démarche; les résultats des observations et la perspective de sécurisation foncière locale.*

## INTRODUCTION

Cette étude a pour but de montrer l'intérêt d'une démarche anthropologique portant sur le foncier et la gestion des ressources naturelles en Guinée. Le «paradigme du foncier» rend compte à la fois de la complexité et du devenir des sociétés africaines. Le foncier apparaît dès lors comme un «fait social total» dans le sens de Marcel Mauss, dans la mesure où la terre constitue le support et le moyen de réalisation de l'ensemble des activités humaines.

Par une telle approche, la mutation des rapports traditionnels de l'homme à la terre dans la plaine de Timbi-Madina a été

restituée. Ce processus, qualifié de «patrimonial», est observable non seulement dans cette région de la Guinée mais aussi ailleurs en Afrique de l'Ouest.

La plaine de Timbi est située dans la Moyenne Guinée ou Fouta Djallon. Les enjeux de cette plaine sont capitaux tant pour la question de l'aménagement du territoire que pour l'accès des acteurs locaux à ses sols et ressources. Cette plaine, convoitée aujourd'hui par plusieurs acteurs locaux, couvre une superficie totale de plus de 48 000 ha. Elle dépend administrativement de la sous-préfecture de Timbi-Madina (préfecture de Pita), et

couvre une superficie de 302 km<sup>2</sup> avec une population sous-préfectorale estimée à 36 645 habitants (selon le dernier recensement de 1996). C'est l'une des sous-préfectures les plus peuplées en Guinée avec une densité de 260 habitants par kilomètre carré. La population locale est constituée en majorité de Peuls et de Jalonke. La langue couramment parlée est le *Pular* et la religion dominante est l'islam.

Depuis la loi de décentralisation (1990), la sous-préfecture de Timbi-Madina est organisée en 10 districts et les affaires locales sont gérées par des responsables élus<sup>1</sup> (Conseil communautaire) au sein de la Communauté rurale de développement (CRD). Chaque district est animé par un chef de district et subdivisé en secteurs d'une inégale importance.

Les sols de cette plaine, réputés traditionnellement pauvres ou non rentables, sont particulièrement recherchés aujourd'hui par les nouveaux agriculteurs (fonctionnaires, citadins, etc.) ou les producteurs de rente. C'est surtout la culture de la pomme de terre qui symbolise cette mutation patrimoniale. L'intensification de cette production agricole tend actuellement à l'éviction des agriculteurs traditionnels et des éleveurs transhumants. Cette situation entraîne des conflits incessants entre nouveaux agriculteurs et producteurs locaux. L'accès à la terre est devenu un enjeu capital et les autorités locales, notamment la CRD compétente depuis la réforme foncière de 1992, observent ces mutations des rapports fonciers locaux avec très peu de moyens d'intervention. La mutation des rapports fonciers et d'accès aux ressources naturelles se pose donc à la fois en termes de réaménagement des espaces, de sécurisation des rapports individuels à la terre, d'extension agricole, d'urbanisation rurale et de disparition des jachères et des espaces de pâturage.

Cette problématique et les enjeux fonciers locaux ont été reformulés en une seule

interrogation. La question à laquelle on a cherché à répondre dans l'étude est la suivante: comment se fait-il que l'espace agricole tende aujourd'hui à l'occupation totale de l'espace pastoral, en remettant en cause le principe traditionnel d'interdépendance et de complémentarité entre l'élevage et l'agriculture dans une région pourtant considérée ou réputée comme pauvre en ressources agricoles mais au contraire propice à l'élevage?

Une démarche théorique et une méthode d'observation directe ont permis de comprendre et de rendre compte de la complexité des rapports fonciers résultant de la superposition de plusieurs processus, de logiques ou de représentations des différentes politiques sur la terre et ses ressources naturelles. D'où la théorie des mutations patrimoniales et la méthode de comparaison. Cette démarche, qu'il n'est pas nécessaire de développer ici<sup>2</sup>, soutenait la thèse selon laquelle «les principes traditionnels d'interdépendance et de complémentarité agropastoraux ont été bouleversés par la politique de "mise en valeur coloniale"», reposant sur un système individuel d'attribution et d'exploitation des terres. Pourtant ce processus d'individualisation reste encore «imparfait» dans la mesure où le contrôle lignager est encore vivace dans la circulation des terres et des ressources naturelles. Le foncier, dans cette région de la Guinée, n'est pas seulement une question économique; il est aussi et surtout politique, social, culturel et religieux. Cette thèse est démontrée à partir de deux grandes hypothèses:

- *Première hypothèse.* Le système foncier précolonial dans la plaine de Timbi-Madina est le résultat de plusieurs processus. En effet, dans cette région de la Guinée et à l'état actuel des connaissances scientifiques, quatre grands processus de peuplement et d'occupation des sols ont été identifiés: le passage des *Baga* et la mise en valeur

<sup>1</sup> Ce principe d'élection vient d'être remis en cause par le référendum du 11 novembre 2001.

<sup>2</sup> Voir la thèse soutenue le 14 décembre 2000 à l'Université Paris 8 Vincennes, sous la direction de Pierre Philippe Rey et de Etienne Le Roy.

des bas-fonds dans le plateau central du Fouta Djallon avant l'arrivée des agriculteurs *jalonke*; l'occupation des sols de plaine par les *Jalonke* et l'éviction des riziculteurs *baga* vers les plaines côtières. L'arrivée des pasteurs peuls (*Pulli*)<sup>3</sup> avec le bétail favorisa la cohabitation de l'agriculture et de l'élevage, à la fois sur des sols de bas-fonds et de plaine. Enfin, la conquête du Fouta Djallon par les Peuls musulmans n'a pas remis en cause le système agropastoral (système d'exploitation des sols et d'accès aux ressources naturelles), mais plutôt le système de maîtrise foncière (système de répartition des terres) ou modification des droits fonciers antérieurs. Ainsi, pendant toute cette période précoloniale, on est passé de l'agriculture inondée avec les *Baga* à l'agriculture de plaine sèche sous le contrôle des *Jalonke*, avant la mise en place d'un système agropastoral par les *Jalonke* et les Peuls *pulli*.

- *Seconde hypothèse.* L'exploitation agricole occupait une place de choix aux yeux de l'administration coloniale française, par rapport à l'élevage. Il est donc possible de comprendre l'importance de l'agriculture pour les Etats africains, celle-ci devenant ainsi la priorité de leurs politiques de développement. Dans ce processus, l'administration coloniale française ne pouvait concevoir l'exploitation des ressources naturelles sans attribution individuelle des terres: la terre est d'abord attribuée (système d'immatriculation et de titre foncier) avant d'être affectée pour sa mise en valeur agricole, l'attribution justifiant l'exploitation des terres. Cette logique de propriété privée est à la base des réformes foncières coloniales et postcoloniales, de même qu'à l'origine des bouleversements des rapports

<sup>3</sup> Pasteurs animistes à ne pas confondre avec les Peuls musulmans. Ces derniers sont des conquérants qui, au nom de l'islam, mirent en place un Etat dit théocratique avec un système de domination politique et culturelle sur les agriculteurs *jalonke* et les éleveurs *pulli*.

fonciers locaux. C'est dans ce processus colonial qu'on est passé du système agropastoral à la valorisation de l'agriculture au détriment de l'élevage, remettant donc en cause le principe traditionnel d'interdépendance et de complémentarité de ces deux activités socioéconomiques à la fois sur les sols de plaine et de bas-fonds. Depuis la période coloniale, ce fossé ne cesse de s'élargir, en particulier avec l'introduction et le développement des cultures de rente. C'est le cas aujourd'hui de la pomme de terre dans la plaine de Timbi-Madina.

### LA GESTION TRADITIONNELLE DES TERRES

Historiquement, dans le plateau central du Fouta Djallon, les sols de bas-fonds ou *dunkire* furent considérés comme ceux qui n'auraient pas été mis en valeur avant la période coloniale. Cette thèse méconnaît, implicitement, la mise en valeur de ce type de sol par des populations dont l'occupation est antérieure à l'islamisation du Fouta Djallon.

#### La mise en valeur des bas-fonds

Les *Baga* furent les premiers occupants connus du Fouta Djallon et ils auraient mis en valeur les terres de bas-fonds avant l'arrivée des agriculteurs *jalonke* et des éleveurs *pulli*.

**Les *Baga* dans les bas-fonds.** Plusieurs indices montrent aujourd'hui que ce peuple est passé par le Fouta Djallon, et qu'il aurait mis en valeur les bas-fonds. Aussi les *Baga* ne pratiquaient pas l'élevage, en particulier l'élevage bovin, au contraire des Peuls *pulli* qui les suivirent.

Plusieurs sources (Diallo, 1972 et Niane, 1980), notamment les traditions orales, montrent que les *Baga* furent l'une des populations occupant le plateau central du Fouta Djallon. C'est dans ce sens que Porteres (1955) montre, à partir de la démarche ethnobotanique du riz flottant du Rio Nunez (plaines côtières), que les *Baga*, vivant aujourd'hui sur le littoral guinéen, seraient originaires du delta central du

Niger. C'est là qu'ils apprirent les techniques de la riziculture inondée. En se fondant sur les traditions orales du littoral guinéen, Porteres confirme l'hypothèse sur le passage des *Baga* par le plateau central du Fouta Djallon: «*Les traditions Sussu et Baga rapportent que ces peuples descendirent à la côte venant du Fouta Djallon dont ils occupèrent les plateaux. Ils auraient même tenu la région de Labé*<sup>4</sup>.» Nombreux sont les auteurs (notamment Delafosse, 1912 et Goerg, 1986) s'accordant sur l'existence de ce groupe ethnique avant l'arrivée des *Jalonke* au Fouta Djallon.

Les *Baga* étaient en fait des agriculteurs et ne pratiquaient pas l'élevage bovin. Leur maîtrise de l'eau et de la riziculture inondée<sup>5</sup> renforce cette hypothèse. Si, dès lors, les *Baga* vécurent au Fouta Djallon, ils ne pouvaient vivre qu'à proximité des points d'eau, notamment des bas-fonds. L'existence de nombreux cours d'eau renforce également cette idée, dans la mesure où la culture et la civilisation des *Baga* sont étroitement liées à l'hydrographie. Un dernier élément d'argumentation est lié à l'arrivée des Peuls musulmans au Fouta; ceux-ci considérèrent les bas-fonds comme des lieux hantés, et les gerbes de riz qu'ils trouvèrent sur place furent considérées comme l'œuvre du diable ou des oiseaux. Loin d'être le fait du diable ou des oiseaux, la présence de gerbes de riz indique les anciennes cultures abandonnées par les *Baga* dans les bas-fonds du Fouta Djallon, ce qui montre d'un côté que ces bas-fonds étaient aménagés et exploités en riziculture et, de l'autre, que les *Baga* quittèrent ces bas-fonds par la force militaire des *Jalonke* en abandonnant leurs terres et cultures.

**Les Jalonke et les bas-fonds.** L'arrivée des *Jalonke*, après la chute du pouvoir de leur ancêtre dans le Manding vers 1235, aurait provoqué le départ des *Baga* vers les plaines côtières. Les *Jalonke*, contrairement aux *Baga*, ne maîtrisaient pas les techniques de la riziculture inondée. Ces paysans-

chasseurs se contentèrent de l'exploitation des terres riches en bordure des *Dunkire* (Diallo, 1972 et Suret Canale, 1973).

L'idée la plus intéressante, à ce niveau, est que les *Jalonke* n'exploitaient pas totalement les terres de bas-fonds. Suret Canale (1972) confirme également cette observation: «*Dans les vallées encaissées, les bas-fonds plats sont souvent cuirassés; seuls les abords du lit, soumis à inondation périodique, se prêtent à la culture du riz de marais. Mais leur mise en valeur reste limitée aux parties les plus accessibles.*» Les agriculteurs *jalonke* n'étaient pas les seuls à profiter des ressources accessibles des bas-fonds. Les éleveurs *pulli* y trouvaient des points d'eau et des herbes humides pour le bétail.

**Le bétail dans les bas-fonds.** Les Peuls pasteurs ou Peuls *pulli* sont arrivés au Fouta Djallon entre le XV<sup>e</sup> et le XVI<sup>e</sup> siècles. Il semble que leur ancêtre le plus connu s'appelait Koly Tenguela (Niane, 1980). Ces éleveurs se sont installés très nombreux sur le plateau central avant d'occuper les régions périphériques du Fouta Djallon avec l'arrivée de leurs cousins islamisés, et cohabitèrent pacifiquement avec les agriculteurs *jalonke*. Pour Diallo (1972), ce type de cohabitation était facilité par la simplicité de leur croyance commune: les *Jalonke* pratiquaient un animisme idolâtre symbolisé par les arbres, les bosquets, les pierres et la terre, les Peuls *pulli*, quant à eux, adoraient plutôt la vache, le feu, le soleil et les astres. Les uns avaient le culte des «cultures agraires», les autres le «culte du bétail».

Les éleveurs *pulli* étaient animistes, comme les agriculteurs *jalonke*. Pendant la saison sèche, ils conduisaient leurs troupeaux dans les bas-fonds à la recherche de l'eau et du pâturage naturel. Ce qui ne posait aucun problème puisque ces terres n'étaient plus affectées (sauf les bordures) à l'exploitation agricole depuis le départ des riziculteurs *baga*. Les bas-fonds étaient donc utilisés comme points d'eau par les éleveurs pendant la saison sèche, quand beaucoup de cours d'eau sont

<sup>4</sup> Actuellement capitale économique du Fouta Djallon.

<sup>5</sup> Comme ils le font encore aujourd'hui dans le littoral.



asséchés. Seuls les *Dunkire* conservent des points d'eau servant aux animaux: les récoltes sont déjà faites sur les terres de plaine et les animaux peuvent divaguer librement. Ils buvaient l'eau des bas-fonds et profitaient, en même temps, des résidus des récoltes et des herbes humides des *Dunkire*. Toutefois, les Peuls musulmans continuaient à redouter ces terres inondées.

**La sacralisation des bas-fonds.** Les Peuls musulmans conquièrent le Fouta Djallon entre le XVII<sup>e</sup> et le XVIII<sup>e</sup> siècles. Ils viendraient du Macina (vallée du fleuve Niger) et du Fouta Toro (vallée du fleuve Sénégal). Ils considèrent les terres de bas-fonds comme des lieux hantés par le diable. Ils avaient peur de ces terres, estimant qu'elles étaient habitées par les mauvais esprits. Pour Diallo, ces terres inexploitées pendant plusieurs siècles devinrent des forêts galeries (Wondire) ou des terres vierges:

*«C'est le vestige sans doute de la grande végétation tropicale, domaine des arbres géants entrelacés de lianes formant un rideau épais de verdure. Nombre de ces forêts n'ont jamais été exploitées<sup>6</sup> parce qu'elles conservent le caractère sacré que leur prêtaient les coutumes animistes<sup>7</sup> qu'ont respecté les Peuls conquérants. Ceux-ci éprouvent d'autant plus de peine et d'effroi à y cultiver que les infidèles dont c'était des bois sacrés, y avaient enfoui autrefois leurs fétiches et leurs idoles.»*

La croyance à ces lieux hantés a persisté pendant très longtemps jusqu'à la période coloniale, notamment dans la plaine de Timbi-Madina. C'est dire que ces terres restaient l'une des rares ressources foncières qui n'avaient pas été appropriées par les Peuls conquérants. Les *Dunkire* avaient donc un statut communautaire: l'accès était libre pour les agriculteurs *jalonke* et les éleveurs *pulli*. Il fallut attendre l'arrivée des colons français pour assister à la désacralisation de ces espaces hantés, c'est-à-dire à leur affectation et à

leur attribution individuelle pour leur exploitation agricole. Mais si les bas-fonds n'étaient pas totalement exploités, les terres de plaines, au contraire, étaient toutes mises en valeur.

### **La gestion des sols de plaine**

En dehors des *Baga*, les *Jalonke* furent les anciens maîtres connus du plateau central du Fouta Djallon. Ils occupèrent les terres de plaine et permirent l'installation des éleveurs *pulli* dans les vallées, mettant ainsi en place un système interconnecté entre l'agriculture et l'élevage ou un système agropastoral. La conquête des Peuls musulmans n'a pas modifié ce système d'occupation des sols et d'exploitation des ressources naturelles mais plutôt leur mode d'appropriation.

### **Les Jalonke anciens maîtres des plaines.**

L'occupation des plaines par les *Jalonke* résulte en effet de leur activité d'agriculteurs et de chasseurs. La mise en valeur agricole de cet espace se traduisait par un usage différencié des sols selon la culture du fonio (*fonne*) et du riz (*maroo*). En effet, les sols de plaine de Timbi sont divisés en deux: le sol de *ndantari* ou sol du fonio et le sol de *hollande* ou sol du riz.

Le *ndantari* est l'un des sols les plus caractéristiques de la plaine de Timbi-Madina (Sallinave, 1997). C'est un sol sans cailloux, sans blocs, ni gravillons. Il est très dur en saison sèche et l'eau y coule mieux que sur le *hollande*. Le fonio est la culture locale qui répond le mieux à ce type de sol et reste la principale céréale traditionnelle cultivée au Fouta Djallon. Cette culture traditionnelle est considérée par les agronomes comme à rendement très faible. Pourtant, elle joue un rôle économique et social très important au Fouta Djallon: elle ne nécessite pas beaucoup de travail et n'est pas trop sensible à la concurrence des adventices. La culture du fonio et sa récolte sont des occasions où se manifeste la solidarité de toutes les classes d'âge. C'est le système dit de *Kile*: le fonio est utilisé dans les cérémonies et les grandes fêtes.

Le riz est cultivé sur le sol de *hollande*,

<sup>6</sup> C'est-à-dire depuis le départ des *Baga*.

<sup>7</sup> Probablement à partir de l'arrivée des *Jalonke*.

second type de sol caractéristique de la plaine de Timbi. C'est un terrain plat sur lequel l'eau coule très mal; de couleur noire, ce sol est très glissant en saison des pluies. Le riz est une céréale appréciée au Fouta Djallon; il est cultivé dans la plaine sèche de Timbi et très exceptionnellement dans le marais ou bas-fonds<sup>8</sup> où il est cultivé pendant une année ou deux au maximum. Le riz est plus exigeant en éléments minéraux que le fonio, et est très sensible aux mauvaises herbes. C'est pourquoi sa culture est très souvent associée à celle du mil. Cette association réduit les risques liés à l'irrégularité des pluies et élimine les mauvaises herbes en diminuant le travail de sarclage. La plaine de Timbi était traditionnellement mise en valeur par la culture du fonio et du riz. Les paysans utilisaient plusieurs techniques d'enrichissement des sols et d'exploitation des ressources naturelles, répondant ainsi à la logique du système agropastoral (Lauga Sallenave, 1997).

### **Les éleveurs dans les plaines et vallées.**

Les éleveurs pulli furent bien accueillis par les agriculteurs jalonke. Ils s'installèrent plutôt dans les vallées sans concurrence avec les terres principalement destinées à l'usage agricole (Niane, 1980). Ces deux activités se complétèrent et se partagèrent les mêmes terres sans conflit avec un système original d'aménagement de l'espace.

Dans la plaine de Timbi, ces vallées sont situées à *Aïdé* et à *Dampo*. Ce mode de vie est attesté aujourd'hui par l'existence des éleveurs *kolebé*. Ils restent les seuls ou les derniers éleveurs transhumants dans la plaine de Timbi-Madina. Avant la conquête musulmane, ils se trouvaient plus nombreux qu'aujourd'hui sur le plateau central. Un grand nombre d'entre eux se sont installés aujourd'hui dans les régions périphériques du Fouta Djallon, fuyant d'une certaine manière l'autorité et la domination des Peuls musulmans.

La vallée d'*Aïdé*, en particulier, était

considérée comme un espace communautaire et exploité par tous les éleveurs. Elle permettait l'éloignement des troupeaux pendant la saison des cultures dans la plaine. Les *Kolebe* faisaient alors de la petite transhumance entre la plaine de Timbi-Madina et la vallée d'*Aïdé*. Ils s'installaient particulièrement dans le village de *Sankareya (Aïdé)* pendant la saison des pluies et dans le village de *Madina Hansare* (plaine) pendant la saison sèche. Ce mode de gestion de l'espace facilitait la cohabitation de l'élevage et de l'agriculture sur le plateau central du Fouta Djallon.

### **Le système agropastoral**

Plusieurs techniques (voir également Lauga Sallenave) de culture permettaient d'éviter les conflits entre agricultures et éleveurs: la fermeture hermétique des sols de culture; le maintien du bétail au piquet sur les jachères; et l'éloignement des animaux durant la saison des cultures. L'analyse sera limitée au système de jachère et de transhumance.

Traditionnellement, la cohabitation entre l'agriculture et l'élevage ne posait pas de problèmes au Fouta Djallon. Le mode de gestion des activités productives (Frechou, 1965) ressortissait simplement de la technique d'aménagement de l'espace. Deux solutions très anciennes ont été imaginées se fondant sur la jachère et la transhumance:

- La logique du système de jachère était simple: l'espace était divisé en zone de culture et en zone de pâturage libre. Chaque zone était cultivée alternativement pendant plusieurs années (4 à 6 ans) et laissée en jachère pendant la même durée. Ainsi, durant la saison sèche, le bétail pouvait librement paître dans cette zone. Avec cette technique, la surveillance des animaux était plus facile. Ce mode de partage de l'espace était organisé par toute la communauté (éleveurs/agriculteurs) et l'accès de chaque ressource naturelle était décidé en commun sous la surveillance des différents conseils villageois. Il faut dire que la civilisation de

<sup>8</sup> Les *Jalonke* ne maîtrisant pas la riziculture inondée comme les *Baga*.

ce peuple de plaine est une civilisation sans police (*Ishaga Bah*), chaque individu, en respectant les décisions communautaires, assurait spontanément la sienne et celle des autres.

- La transhumance est le mode de gestion le plus ancien et le plus pratiqué par les éleveurs. Ce type d'élevage est très rarement pratiqué aujourd'hui dans le plateau central; il se retrouve plutôt dans les régions périphériques en direction des plaines côtières. C'est dire que la plaine de Timbi est un patrimoine communautaire depuis longtemps partagé entre les agriculteurs *jalonke* et les éleveurs *pulli* ou *kolebe*. Mais la conquête musulmane est venue modifier ce régime communautaire de gestion de l'espace et des ressources.

### La conquête des Peuls musulmans

La conquête des Peuls musulmans n'a pas remis en cause le système agropastoral mais a modifié considérablement les maîtrises foncières antérieures sur les terres de plaine et des vallées. Les *Jalonke* et les *Pulli* ne subirent pas le même sort dans ce processus.

La conquête musulmane fut sanglante, en particulier pour les *Jalonke*. La plupart des *Jalonke* furent massacrés<sup>9</sup> au cours de la guerre dite sainte. Il devenait donc nécessaire, pour les nouveaux maîtres du pays (Peuls musulmans), de trouver des hommes pour la mise en valeur agricole de cette vaste plaine. D'où la pratique du servage au Fouta Djallon. Nombre de serfs sont des *Jalonke* survivants, des prisonniers de guerre achetés (Botte, 1992) ou des hommes capturés dans les razzias. Les rares autochtones *jalonke* devinrent des chefs de terre (*Manga*) dans le village des anciens captifs ou *Runde*. Les *Pulli*, cousins animistes des Peuls islamisés, furent assimilés en leur conférant des droits différents. Ils demeurèrent des hommes libres. C'est dans ce processus que les terres furent partagées entre les conquérants (*Timbobhe*) et leurs alliés. Ce

partage a été effectué au détriment des anciens maîtres du pays (*Jalonke*) et de leurs hôtes (*Pulli*).

C'est ainsi que les droits fonciers des *Jalonke* furent transformés en simples droits d'usage agricole, obligeant ceux-ci à travailler pour leurs maîtres conquérants. Une fonction essentiellement économique laissée aux *Jalonke* fut celle de l'exploitation des sols de plaine; les Peuls musulmans ne maîtrisant ni le système d'exploitation des sols ni les cycles agraires, ne pouvaient que déléguer leurs droits d'appropriation aux anciens maîtres du pays. C'est ainsi que les *Jalonke* sont devenus les gardiens-exploitants de la plaine de Timbi.

L'accès des éleveurs *pulli* fut maintenu dans la plaine de Timbi. Mais cette autorisation dépendait désormais des nouveaux maîtres de cette plaine: les *Timbobhe*. En effet, après la conquête, la plaine et les vallées restèrent sous le contrôle des Peuls musulmans. La plupart des éleveurs *pulli*, comme les *Dembeleyanke* ou les *Duhayero*, furent assimilés et sédentarisés dans la plaine de *Bamikoure* et de *Laaba*. Mais les *Kolebe*, en raison de leur manque de collaboration, ont perdu leurs droits fonciers dans la plaine et dans les vallées. Ils n'eurent plus qu'un simple droit d'usage des vallées et d'accès aux ressources naturelles de la plaine.

Les droits fonciers antérieurs furent transformés en simples droits d'accès et d'occupation. Les Peuls musulmans restant les seuls maîtres (*Leydi Nangaadi*) des terres de vallée et de plaine. A la différence des *Jalonke*, les *Pulli* ou éleveurs transhumants (*Fulbe Burure*) sont restés des hommes libres mais d'un statut inférieur parmi les hommes libres. Ils ne peuvent entre autres ni diriger la prière ni exercer le pouvoir politique, d'où la domination de ces deux groupes sous l'Etat théocratique du Fouta Djallon.

La gestion traditionnelle des terres de bas-fonds et de plaine (liées aux vallées<sup>10</sup>)

<sup>9</sup> Selon nos informateurs locaux.

<sup>10</sup> Par un système interconnecté de l'agriculture et de l'élevage.

montre bien le passage de la riziculture au système agropastoral<sup>11</sup> et d'une gestion communautaire des terres (*Jalonke/Pull*) à celle du contrôle lignager<sup>12</sup> des terres sous les Peuls musulmans, ces terres ne pouvant faire l'objet que de prêt et très exceptionnellement de don. Ce mode de gestion patrimoniale sera bouleversé par la colonisation française au Fouta Djallon.

### L'IMPACT DU SYSTÈME COLONIAL

Les changements économiques et sociaux instaurés par la colonisation française ont largement contribué à la valorisation des terres par l'exploitation des cultures commerciales ou d'exportation. Sous la pression de l'économie marchande, le partage et la vente du patrimoine foncier lignager sont devenus de plus en plus courants dans une logique en particulier de généralisation des droits de propriété foncière. C'est dans ce processus que l'on observe la valorisation de l'agriculture au détriment de l'élevage, et le passage du patrimoine foncier lignager à un patrimoine de plus en plus familial ou imparfaitement individuel.

#### La désacralisation des bas-fonds

Pour l'administration coloniale française, les terres et ressources sont largement disponibles et insuffisamment mises en valeur par les indigènes, d'où les politiques des terres vacantes et sans maîtres et de mise en valeur, notamment agricole. C'est dans ce processus que les terres de bas-fonds ont été aménagées dans une logique du droit de propriété foncière.

#### De l'appropriation des bas-fonds.

L'introduction du régime de la propriété foncière va se traduire, dans le territoire de la Guinée française par plusieurs textes<sup>13</sup> juridiques: le décret local du 24 février 1901 portant organisation du domaine public en Guinée française et dépendances;

<sup>11</sup> Mutation des modes d'exploitation des sols et des ressources naturelles.

<sup>12</sup> Mutations des maîtrises foncières ou des droits d'appropriation.

<sup>13</sup> Journal officiel de la Guinée française (1901-1958).

le décret du 24 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété foncière (entendu propriété privée) dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général. A partir de là, plusieurs autres textes de modification ou d'adaptation ont été édictés au fur et à mesure de l'implantation coloniale en Guinée. Toutes ces politiques visaient à garantir la mise en valeur des terres par un système d'attribution individuelle et d'affectation agricole.

La mise en valeur des bas-fonds demandait beaucoup d'investissement et les paysans locaux ne pouvaient faire face à ce type d'entreprise. Seule l'administration coloniale avait les moyens de réaliser un aménagement hydroagricole. D'où l'aménagement des bas-fonds de *Laafou* et l'exploitation de la pomme de terre.

Les bas-fonds de *Laafou* portent le nom d'un village proche du centre ville de Timbi-Madina. Ils sont localisés sur le territoire lignager des *Daoudayabe* (groupe allié des *Timbobhe*). Selon la répartition des terres suite à la conquête musulmane, le bas-fonds, aménagé par l'administration coloniale, était rattaché au territoire villageois des *Daoudayabe*. Ces *Dunkire* étaient affectés au pâturage naturel pour les éleveurs locaux. Ce domaine est donc devenu celui de l'administration coloniale par sa mise en valeur agricole. Les *Daoudayabe* ne pouvaient revendiquer la propriété de ce domaine, car il leur était impossible d'entrer en concurrence avec la puissance publique de l'administration coloniale.

#### La pomme de terre dans les bas-fonds.

La pomme de terre a été introduite (Lauga, 1997) à Timbi vers 1920. Cette première expérience coloniale avait donné de bons résultats. Mais la culture de la pomme de terre a été vite négligée et les semences n'étaient plus importées. Malgré cette rupture, les paysans ont continué à cultiver la pomme de terre dans les *Tapade*<sup>14</sup> ou *Ganle Suntuure*. D'où le développement de

<sup>14</sup> Champs clos: espace de résidence, de cultures potagères et d'élevage enclos.

l'agriculture de rente sur le plateau central du Fouta Djallon.

### ***La vulgarisation de l'agriculture.***

Plusieurs techniques ont contribué à la valorisation de l'agriculture et à la modification des rapports fonciers locaux pendant la période coloniale. La première phase de la colonisation consistait en une économie dite de «traite» (Canale, 1971). Ce terme désignait à la fois le commerce littoral fondé sur la traite des esclaves et l'exportation des produits locaux comme le caoutchouc. La chute du cours du latex allait permettre le développement de l'agriculture moderne essentiellement tournée vers l'exportation, notamment l'économie de plantation. C'est par ce processus que l'administration coloniale fournissait des moyens pour encourager les indigènes à s'investir dans les cultures commerciales. D'où l'organisation des foires et concours agricoles, l'introduction de la charrue, la mise en place d'une société indigène de prévoyance et d'un système d'immatriculation foncière élargissant les droits de propriété foncière aux indigènes.

La création des foires agricoles dès 1901 et du premier régime de la propriété foncière (la même année) montre bien l'importance du foncier dans l'entreprise coloniale en Afrique. La foire de l'agriculture était le meilleur moyen de vulgariser les techniques agricoles auprès des indigènes. Il s'agissait de récompenser le meilleur producteur chaque année et de bénéficier de l'appui de l'administration coloniale notamment en recevant de l'argent, du matériel agricole ou du bétail de labour. Le bétail était ici un simple instrument d'accompagnement de la valorisation agricole. Les charrues furent en majorité attribuées aux chefs de canton comme agents de développement agricole. Les petits paysans n'avaient donc pas accès à cet outil moderne d'où le soutien aux paysans par un système de prévoyance et d'immatriculation. C'est ainsi que les sociétés indigènes de prévoyance (SIP) ont été mises en place. La SIP avait pour but de constituer des réserves afin de gérer la

famine et de parer aux mauvaises récoltes. Cette forme d'entraide se fondait en particulier sur la solidarité traditionnelle africaine. Il s'agissait d'améliorer les conditions de production, notamment par l'achat des semences ou d'engrais, la diffusion de la culture attelée et le développement de la commercialisation des produits agricoles.

Mais la tutelle administrative n'a pas encouragé le maintien du système de SIP en Guinée (Rivière, 1973). C'est surtout l'accès au crédit agricole pour l'indigène qui posait un problème, dans la mesure où celui-ci dépendait de la détention d'un titre foncier.

Le caractère lourd et coûteux de la procédure d'immatriculation foncière n'encourageait pas les indigènes car elle avait un effet social plus que juridique. Pour un indigène, solliciter une procédure d'immatriculation foncière, c'est soulever la protestation des autres membres de la communauté (lignage, clan, village, famille, etc.) dont les droits peuvent coexister avec ceux du demandeur (Rivière, 1972).

Tenant compte de ces difficultés sociologiques, le gouverneur général institua la procédure dite de «certificat administratif». Il s'agissait d'un procès-verbal détaillé mentionnant les conditions de détention de l'immeuble, notamment le degré d'ancienneté de sa mise en valeur, sa valeur vénale et l'activité du requérant ou d'un tiers exploitant ledit immeuble. Mais la compétence des tribunaux français sur les certificats administratifs a rendu cette procédure simplifiée sans intérêt. C'est dire que le caractère lignager des droits fonciers indigènes n'a pas permis la généralisation de la propriété privée dans les zones rurales, ce qui n'a pas empêché l'appropriation des bas-fonds par les chefs locaux.

### ***Les bas-fonds et les chefs locaux.***

L'appropriation des bas-fonds par les chefs locaux s'inscrit dans la politique de valorisation des terres par l'intermédiaire de l'administration coloniale. C'est pourquoi la législation de 1901 permettait aux chefs de canton d'immatriculer les terres

communautaires ou lignagères sous leurs noms. C'est ainsi que nombre de chefs de canton, parfois de village, sont devenus de grands propriétaires fonciers. Ce processus s'est limité à une appropriation individuelle de fait et n'est pas allé jusqu'à l'immatriculation foncière. Les chefs se sont contentés, du moins dans la plaine de Timbi, d'une simple appropriation physique avec une possibilité d'opposition aux membres du lignage. Il s'agit là d'une remise en cause des droits d'usage et d'accès aux ressources naturelles attachées à ces sols. Seuls, désormais, les chefs pouvaient décider des modalités d'usage de ces sols mais jamais de leur aliénation. C'est pourquoi l'on parle d'individualisation « imparfaite » de ce type d'appropriation: ces terres ne sont pas immatriculées et ne sont pas aliénables par opposition aux terres de plaine.

#### **Colonisation et aliénation foncière**

La plaine de Timbi possède le type de sol qui a subi l'impact de la politique coloniale française, et c'est dans cet espace que le processus d'individualisation des rapports fonciers lignagers est particulièrement observable. La mise en valeur des sols de plaine exige pourtant un investissement considérable en termes de main-d'œuvre et de fertilisation des sols de *hollande* et de *ndantari*; cela explique pourquoi le Fouta Djallon manquait largement de cultures commerciales depuis la chute de la production de caoutchouc. Durant la période coloniale, malgré la modernisation de l'agriculture, la région du Fouta Djallon ne pouvait être considérée comme une région agricole, si on la compare à la Basse Guinée où l'économie de plantation était bien développée. Ce déficit économique expliquerait l'appauvrissement des paysans locaux et leur migration vers les régions côtières de la Guinée.

**La pression des cultures de rente.** En dehors du caoutchouc, l'administration coloniale n'a trouvé, au Fouta Djallon, aucune autre culture de rente pouvant justifier un investissement. Le manque d'intérêt économique en ce qui concerne la

productivité des sols du Fouta Djallon et l'absence de ressources commerciales rémunérant la force de travail provoquaient la migration de la main-d'œuvre en accentuant la misère des paysans restés sur place. La pomme de terre y était déjà introduite mais n'était pas considérée un produit d'exportation coloniale.

**La misère des paysans et éleveurs.** La perturbation sans changement profond des structures de l'économie traditionnelle avait entraîné l'appauvrissement des populations locales. L'administration coloniale se servait de ces structures traditionnelles pour la perception de l'impôt de capitation et l'exportation des ressources naturelles. C'était un processus dans lequel les paysans subissaient une double exploitation: celle de l'administration et celle des chefs de canton. La crise économique et la famine touchèrent (entre les deux guerres mondiales) toutes les populations locales. Pour payer l'impôt, les paysans vendaient tout ce qui était monnayable, notamment la terre et les bœufs (Suret Canale, 1971).

**La vente des terres.** Le processus colonial a quelque peu modifié les rapports fonciers traditionnels se traduisant par une individualisation de la gestion économique: l'immatriculation foncière; l'importance des limites; et l'accroissement des conflits par le partage des terres et le morcellement des domaines lignagers ou familiaux.

C'est dans ce processus que le patrimoine lignager s'est considérablement morcelé en devenant de plus en plus familial ou individuel. Ce partage était motivé par le besoin d'argent, d'où la vente des terres au Fouta Djallon. La vente des terres à cette époque (Rivière, 1974) ne pouvait être considérée comme une opération économique normale. En effet, la vente des terres (Fréchou, 1965) était en réalité une opération à demi forcée, parce que l'on ne vendait pas la terre pour constituer un capital ou pour investir: on vendait la terre pour payer l'impôt. Une telle aliénation était d'ailleurs très critiquée: celui qui vendait la

terre des ancêtres était un maudit. Les populations étaient obligées de vendre, mais les transactions se faisaient exclusivement à l'intérieur d'une même famille. Il était possible, dans cette logique, de prêter la terre à un étranger mais impossible de la céder à titre définitif. Comme il était difficile, pour les éleveurs, de vendre leur bétail.

**De la vente du bétail.** La colonisation française avait d'abord tenté de moderniser l'élevage en l'associant à l'agriculture, d'où l'introduction de la culture attelée et l'expérimentation du système de réserves fourragères. Mais la rationalisation de l'élevage traditionnel par la constitution notamment de parcs à bétail se solda par des échecs. L'échec de l'élevage de ferme était dû principalement à l'application des méthodes européennes à des pratiques traditionnelles encore mal connues des colons. Les mêmes résistances des éleveurs à l'amélioration de leurs pratiques ancestrales empêchaient également le développement de la culture attelée dans le plateau central du Fouta Djallon.

Le bétail était utilisé comme moyen d'accompagnement de la modernisation de l'agriculture. La taxe sur le bétail, imposée par l'administration, poussa les éleveurs à quitter le territoire guinéen pour mettre leur patrimoine bovin à l'abri. C'est également sous la pression de l'impôt et de son acquittement en argent que les éleveurs peuls ont commencé douloureusement à se défaire de leurs animaux. Ce marché du bétail s'est constitué dans les régions de la Basse Côte. Ce processus d'aliénation patrimoniale (terre et bétail) s'est maintenu jusqu'à la fin de la période coloniale.

## LA TERRE ET L'ÉTAT EN GUINÉE

La rupture de la Guinée avec la France, consommée le 28 septembre 1958, entraîna l'indépendance de ce pays le 2 octobre 1958. Cette situation précipita la disparition des chefferies traditionnelles et la suppression du régime foncier colonial en Guinée. Le nouvel Etat guinéen avait mis en place un monopole foncier de l'Etat que la

réforme foncière et domaniale de 1992 tente à son tour de remettre en cause.

### La terre sous l'ancien régime

La politique foncière de l'ancien régime en Guinée restera marquée par son caractère politique et idéologique. Le système de parti unique facilita la mise en place du monopole foncier de l'Etat: le pouvoir public est le seul propriétaire de la terre en Guinée. Son affectation, son acquisition et son attribution sont restées sous le contrôle des responsables politiques, sans rupture totale cependant avec les techniques juridiques coloniales.

**La terre à celui qui la met en valeur.** La notion de mise en valeur a été le critère essentiel de la politique foncière du premier Etat guinéen. Il a été l'origine et la justification de toutes les spoliations foncières effectuées sous l'ancien régime. Cette notion de mise en valeur a été définie et précisée dans un décret du 20 janvier 1961 et renforcé par celui du 5 mai 1962. Ce dernier est venu simplement supprimer tous les droits d'occupation sur les terrains non mis en valeur. Cette législation ne considérait, comme mis en valeur, que des terrains avec constructions ou plantés. Cette notion, très restrictive, a favorisé la spoliation des terres villageoises pour la mise en valeur des politiques agricoles socialistes. Selon le même processus, l'Etat reprit les anciens domaines de l'administration coloniale, notamment les bas-fonds aménagés de Laafou.

### L'Etat et la pomme de terre à Laafou.

Grâce à cette politique, l'Etat guinéen est devenu propriétaire du domaine de Laafou, sur la base de la succession d'Etat à Etat. D'où la relance de la culture de la pomme de terre dans le cadre de la politique des fermes agropastorales d'arrondissement (FAPA).

Cette production collectiviste a obtenu un certain succès sur le plan technique ou agronomique, mais s'est révélée un échec sur le plan économique. Cet échec tenait principalement à la tutelle de l'Etat et au

manque de motivation des paysans locaux: le secteur agricole était principalement dominé par l'Etat avec interdiction du commerce privé. L'Etat avait à la fois le monopole du commerce intérieur (export) et extérieur (import). Même le commerce de détail était contrôlé par les organismes publics. C'est dire que le monopole de l'Etat sur les terres, sur la production et sur la commercialisation a largement contribué à l'échec de la production agricole en Guinée, malgré l'existence des terres fertiles comme celles de la plaine de Timbi. Dans cette plaine, l'essentiel de la politique de l'ancien régime a porté sur le soutien aux anciens captifs.

**Le soutien aux anciens captifs.** La plaine de Timbi-Madina, sous l'ancien régime, représentait un enjeu politique où l'Etat concrétisait sa politique d'émancipation des anciens captifs, entamée dès la période coloniale. Ainsi, l'Etat faisait de la notion de mise en valeur son cheval de bataille contre la chefferie traditionnelle. Cette politique a permis aux anciens de se maintenir tranquillement sur les terres occupées. Les propriétaires peuls n'osaient surtout pas revendiquer leurs droits de propriété au risque d'une répression sanglante de la part du pouvoir révolutionnaire local.

C'est au cours de la même période que se développèrent plusieurs stratégies de conservation ou de sécurisation foncière: la mise en valeur «apparente» des terres par la plantation d'arbres; le creusement de fossés afin que les parcelles non valorisées ne tombent sous la main des pouvoirs publics; et la stratégie des cultures «tournantes», permettant à l'ancien maître prêteur de ne pas voir son terrain confisqué par l'ancien serviteur, en tant qu'occupant, en faisant attribuer des prêts tous les deux ans pour la même parcelle. C'est ainsi que les propriétaires se mettaient à l'abri de l'usurpation ou de la spoliation de leurs terres. Il s'agit-là plus d'un soutien politique pour les anciens captifs que d'une véritable réforme foncière avec des garanties en termes de titre de propriété pour l'ancien captif. C'était d'ailleurs une

période de forte répression touchant particulièrement les notables et les grandes familles peules. Cette politique de répression généralisée n'épargnait pas non plus les producteurs et ne facilitait pas la libre circulation des produits.

**La répression des producteurs.** L'Etat guinéen imposait aux producteurs des taxes sur les produits agricoles et sur le bétail. Cette politique a fortement handicapé la production agricole et l'élevage en Guinée, dans la mesure où les paysans avaient le sentiment de travailler exclusivement pour l'Etat. Celui-ci rachetait la production à un prix dérisoire qu'il commercialisait dans les magasins d'Etat au nom de la politique socialiste.

Le bétail était également frappé par la même politique. Il s'agissait d'un prélèvement obligatoire sur chaque troupeau et une vente forcée des animaux à l'Etat. Le tarif officiel fixé était inférieur au prix pratiqué sur le marché libre et les éleveurs avaient le sentiment de payer un nouvel impôt (Lauga, 1977). Cette politique, très mal acceptée par les éleveurs, a été une des causes d'une nouvelle migration du bétail vers les pays voisins comme le Sénégal ou la Guinée-Bissau.

Cette politique dite économique, instituée en 1970, avait pour but le contrôle de la commercialisation ou de la circulation des produits agricoles ou du bétail à l'intérieur du territoire guinéen. La police économique s'était spécialisée dans la répression du commerce privé en empêchant toute concurrence à l'Etat dans sa politique socialiste. Cette police a tellement traumatisé les Guinéens qu'elle fut d'ailleurs supprimée le 27 août 1977 suite à la révolte des femmes du marché de Madina. C'est ainsi que le commerce privé est redevenu libre en Guinée. D'où le développement de la production. Cette période correspond à la fin de l'ancien régime et à la mise en place des projets de développement en Guinée.

### **La terre et les projets de développement**

Le succès de la pomme de terre dans les



bas-fonds de *Laafou* marque en fait le retour de la France dans cette localité. Un retour bien remarqué avec le projet de développement agricole de Timbi-Madina. L'implantation de ce projet (1988) est rendue possible grâce au changement de régime politique en Guinée (1984) et à l'option libérale des nouvelles autorités guinéennes.

La réussite de ce projet est à l'origine aujourd'hui des enjeux fonciers locaux à la fois dans les bas-fonds comme dans les plaines. Cette culture de rente permet aux paysans d'avoir un revenu important dans un contexte de sécurisation des producteurs les plus vulnérables. L'extension de l'espace agricole et le développement de l'urbanisation rurale tendent à l'éviction des agriculteurs traditionnels et à l'occupation totale des parcours pastoraux habituellement utilisés par les éleveurs transhumants. La réforme foncière et domaniale de 1992 ou la loi du 20 juillet 1995 sur le Code rural en Guinée n'apportent pas de solutions pratiques par rapport à la sécurisation foncière des producteurs locaux.

#### ***La pomme de terre dans les bas-fonds.***

Le projet de développement agricole (PDA) a commencé en février 1988 dans la sous-préfecture de Timbi-Madina. Les bas-fonds de Laafou, autrefois domaine de l'administration coloniale, ont été affectés par l'Etat guinéen à l'implantation de ce projet agricole, l'objectif étant l'aménagement des périmètres agricoles et l'attribution des terres aux paysans locaux. Un des critères essentiels de sélection des paysans reposait sur la notion d'«investissement humain», le choix se faisant par la participation des paysans aux travaux de canalisation, d'aménagement et leur degré d'engagement dans la gestion des périmètres exploitables. Il s'agissait, par cette stratégie, d'exclure toute personne qui ne serait pas motivée dans l'exploitation directe et personnelle. C'est une façon d'abolir la pratique du servage, le système de prêt ou de la main-d'œuvre salariée. C'est pourquoi le projet

prohibait la mise en valeur des parcelles attribuées par l'intermédiaire de tiers. Il s'agissait également de favoriser l'émancipation des femmes par l'accès direct et personnel au foncier.

La pomme de terre, outre sa rentabilité, est une culture dont les conditions de production conviennent particulièrement aux paysans du plateau central du Fouta Djallon. Mais ceux-ci se heurtèrent très rapidement aux problèmes de conservation et de commercialisation de leur production.

#### ***Les enjeux de la commercialisation.***

L'enjeu de la commercialisation de la pomme de terre en Guinée montre bien qu'il ne suffit pas aux paysans de produire mais encore faut-il vendre leur production. Le problème des producteurs guinéens provenait en particulier de l'importation de la pomme de terre de Hollande avec un prix défiant toute concurrence. Cette importation constituait un obstacle important à l'écoulement de la production locale. C'est ainsi que les producteurs locaux ont constitué une fédération des paysans de la Moyenne Guinée.

Cette fédération avait pour objectif l'organisation des groupements de producteurs en vue de faciliter leur accès au marché et au crédit agricole. C'est ainsi que les producteurs guinéens ont posé ce problème de concurrence aux autorités guinéennes. Celles-ci leur accordèrent une mesure dite «temporaire de protection du marché intérieur»: les importations de pommes de terre seront bloquées du 15 février au 1<sup>er</sup> juin de chaque année. Cette période correspondant aux deux campagnes de pommes de terre dans les bas-fonds et sur les plaines. Ce qui assurait aux producteurs locaux un écoulement facile de leur production en évitant le risque d'un stockage prolongé de ce produit facilement périssable. Pourtant, une telle politique allait à l'encontre du libéralisme économique et du désengagement de l'Etat dans le secteur agricole. Dans cette expérience, l'Etat faisait une entorse à son programme d'ajustement structurel et au principe de libre concurrence.

Aujourd'hui, ce protectionnisme n'est plus justifié. La loi du marché s'imposant, les producteurs locaux sont contraints de répondre à l'offre et à la demande en intensifiant leur production. Cette exigence économique est particulièrement liée au foncier et l'augmentation de la production de la pomme de terre est liée à l'extension agricole sur des surfaces relativement plus importantes que dans les bas-fonds. D'où les enjeux actuels de l'occupation de la plaine de Timbi-Madina.

**La pomme de terre dans la plaine.** Les enjeux fonciers actuels dans la plaine de Timbi-Madina sont à la base à la fois de l'extension de la production de la pomme de terre et de l'urbanisation rurale mettant en cause le système agropastoral traditionnel et accentuant le problème foncier des agriculteurs et des éleveurs traditionnels.

La rentabilité de la production de pommes de terre a en effet attiré d'autres catégories sociales dans l'exploitation agricole. C'est le cas aujourd'hui des notables, ouvriers, fonctionnaires, ingénieurs agronomes, commerçants et d'autres citoyens. Depuis 1998, de nombreux conflits fonciers se dessinent entre les nouveaux producteurs (de rente) et les agroéleveurs traditionnels.

#### **L'avenir de l'agriculture traditionnelle**

Dans ce processus, le prêt des terres de culture, selon la pratique traditionnelle, devient de plus en plus rare. Il se transforme plutôt en une stratégie d'enrichissement du sol au profit du propriétaire foncier: celui qui prête son terrain, actuellement, le fait dans le but de le reprendre après deux années d'exploitation. En effet, la pomme de terre, selon les ingénieurs agronomes, ne peut être cultivée dans les deux premières années en raison de la pauvreté du sol de plaine. Comme technique locale d'enrichissement du sol, il faudrait d'abord cultiver le riz ensuite le maïs. Une telle exploitation participe à l'enrichissement du sol et permet ensuite la culture de la pomme de terre.

Une telle stratégie n'est jamais affichée

par le propriétaire: il prête la terre en effet sans fixer la durée du prêt et en sachant qu'au bout de deux ans il pourra le reprendre pour cultiver la pomme de terre, plus rentable que le riz ou le maïs. Cette stratégie est souvent utilisée par les propriétaires locaux qui ne disposent pas de moyens suffisants pour investir dans la production de la pomme de terre. C'est dire que la *Dime* est complètement dépassée aujourd'hui dans la plaine de Timbi-Madina. Les terres prennent une telle importance économique que les propriétaires fonciers s'offrent de nouvelles opportunités financières non sans conflits.

Les nouveaux agriculteurs sont ceux qui s'intéressent à l'achat des terres dans la plaine. En effet, le propriétaire foncier ne pouvant faire déguerpir le paysan non-propriétaire, souvent en raison des prêts très anciens, lui propose le rachat de la terre souvent à un prix exorbitant. L'insolvabilité du paysan devient dès lors le motif essentiel de son éviction. Après quoi, le propriétaire vendra sa terre au plus offrant qui, le plus souvent, sera un agriculteur de fraîche date. Mais la vente des terres n'empêche pas la persistance du contrôle lignager (Diop, juin 2001) dans la mesure où toute transaction foncière met en œuvre des procédures traditionnelles strictement codifiées et communément pratiquées. C'est le *Manga*, ancien chef des captifs, qui sert, nécessairement, d'intermédiaire entre vendeur et acheteur en raison de sa connaissance des terrains dans la plaine. Ce mécanisme coutumier montre surtout qu'il n'est pas facile pour un étranger de devenir propriétaire foncier dans cette plaine, sauf s'il montre une capacité à jouer sur des relations amicales ou parentales aux niveaux local ou villageois. D'où la théorie d'individualisation «imparfaite» des droits dans le monde rural.

Il va sans dire que les paysans locaux vivent dans une insécurité foncière sans précédent et la réforme foncière de 1992, généralisant la propriété foncière en Guinée, conforte plutôt la position des propriétaires fonciers au détriment des anciens captifs non-propriétaires; ceux-ci

perdent leurs droits d'usage à chaque vente de terre. Le système de jachère n'est donc plus opérationnel dans la mesure où les terres de plaine sont cultivées toute l'année. Les droits d'usage sont donc menacés comme ceux des éleveurs transhumants.

### **L'élevage traditionnel dans la plaine**

Les Kolebe restent aujourd'hui les derniers éleveurs transhumants dans la plaine de Timbi. Leur avenir est fortement compromis par les cultures permanentes notamment celles impulsées par les nouveaux agriculteurs à la recherche d'un complément de revenu. C'est la fin des jachères et du pâturage naturel car les éleveurs ne peuvent plus avoir accès aux ressources pastorales dans la plaine de Timbi-Madina. En fait, la convention traditionnelle d'accès aux ressources pastorales entre éleveurs et agriculteurs est remise en cause par le développement de la pomme de terre dans la plaine. Celle-ci devient exclusivement un espace agricole et les Kolebe sont impuissants face à cette situation dans la mesure où ils ne sont pas propriétaires des terres qu'ils occupent à chaque saison sèche. Ce type d'élevage est considéré aujourd'hui comme une activité non rentable et même un obstacle à l'extension de l'agriculture de rente et à l'urbanisation rurale.

La loi portant Code pastoral garantit les droits d'usages pastoraux et le règlement des différends entre les éleveurs et les agriculteurs. Ce texte est d'ailleurs ignoré par les éleveurs dans la plaine de Timbi-Madina. L'urbanisation rurale touche également l'élevage transhumant: les parcours pastoraux des *Kolebe* (entre plaine et vallée) tendent de plus en plus à être obstrués en raison des constructions immobilières.

Ces mutations affectant actuellement la gestion de la plaine de Timbi-Madina posent donc un problème d'aménagement du territoire et d'affectation des ressources naturelles en fonction de leur exploitation. Les occupations de l'espace se font d'une manière anarchique, renforçant en fait l'insécurité de tous les acteurs et

multipliant les conflits. Les revendications, réclamations et contestations des transactions foncières sont devenues pratique courante. Cette plaine représente un enjeu capital pour les populations locales et chaque acteur a besoin d'argent pour vivre.

L'absence de moyens empêche les nouvelles instances décentralisées d'assumer leurs responsabilités locales notamment en matière de sécurisation foncière, dans la mesure où elles sont responsables de la gestion des ressources naturelles, de la préservation de l'équilibre écologique et de l'aménagement du territoire. C'est dire que ni le chef de district ni le président de la communauté rurale de développement ou le secrétaire communautaire ne sont actuellement en mesure de délivrer un titre foncier ni de percevoir des droits de mutation foncière. Ces instances décentralisées n'ont, en outre, aucun pouvoir réel dans l'exercice de leurs charges locales, notamment dans la réalisation d'une politique de sécurisation foncière locale et d'accès aux ressources naturelles.

### **CONCLUSION**

Notre perspective<sup>15</sup> de sécurisation foncière locale tient compte à la fois des droits de différents groupes, de la nature des espaces et des enjeux liés à la gestion des ressources naturelles. Notre observation des problèmes fonciers locaux nous autorise à proposer une forme de sécurisation foncière qui serait mieux adaptée aux réalités des acteurs locaux: la «sécurisation foncière conjointe». Cette proposition s'inspire du droit coutumier local, marqué à la fois par l'interdépendance entre les groupes alliés et la complémentarité entre les différents droits sur le sol.

La plaine de Timbi-Madina reste en effet le symbole et le lieu même des agriculteurs

<sup>15</sup> Les propositions publiées par le GRET/IRD lors des travaux de l'atelier sur les dispositifs locaux d'administration foncière en Afrique rurale. Paris, 12-14 décembre 2001, sont les mêmes que celles reprises ici.

*jalonke*, des éleveurs *pulli* et des Peuls musulmans. Toutes ces populations ont aujourd'hui la même histoire, des liens d'alliance et de coopération très forts; elles parlent la même langue, partagent le même territoire et la même croyance. Elles forment en réalité une communauté qui s'ignore. En fait, on a observé que les droits fonciers, d'exploitation des sols ou d'accès aux ressources naturelles, appartiennent à d'autres acteurs mais sont étroitement interdépendants. L'Etat lui-même se place à l'intérieur de ces enjeux car la responsabilité de l'aménagement du territoire et l'affectation des ressources naturelles lui revient. C'est dire que les droits et obligations des uns sont complémentaires. Dans ces conditions, sécuriser les uns revient à insécuriser les autres comme le rappelle Etienne Le Roy. Notre proposition de sécurisation foncière locale tient donc compte des trois situations juridiques principales: la reconnaissance des droits de propriété, la sécurisation des droits d'usage et la responsabilité de l'Etat dans l'aménagement du territoire.

#### **La reconnaissance des droits d'usage**

Les droits d'usage des sols et d'accès aux ressources naturelles devraient être recensés, reconnus et garantis par l'Etat en vue de maintenir les exploitants traditionnels sur le sol et faciliter aux éleveurs l'accès aux ressources pastorales. C'est dans ce contexte particulier que l'idée d'une «convention d'exploitation du sol et d'accès aux ressources naturelles» est apparue (CESAR)<sup>16</sup>. Il s'agit d'encourager ou de faciliter l'exploitation des sols par les producteurs non propriétaires du sol tout en garantissant au propriétaire une rente foncière résultant de la valeur économique de l'exploitation.

#### **La garantie des droits de propriété**

Les droits de propriété devraient être constatés, reconnus et garantis par l'Etat grâce à ses services administratifs et pouvoirs politiques locaux. L'exercice des

<sup>16</sup> Rendre à César ce qui lui appartient!

droits de propriété devrait être limité dans certaines de ses prérogatives, comme le faisait d'ailleurs le droit coutumier local. Cette limitation devrait permettre la mise en œuvre d'un droit de préférence ou de priorité<sup>17</sup> en faveur de l'exploitant non propriétaire du sol, lorsqu'en particulier le ou les propriétaires désireront vendre le terrain exploité par le paysan non propriétaire. Un prix raisonnable devrait être fixé selon la localisation du fonds, permettant à l'exploitant de le racheter en évitant son éviction par son insolvabilité liée au prix pratiqué. Dans ces conditions, le propriétaire vendeur et l'acquéreur pourraient bénéficier de la garantie de l'Etat en termes d'immatriculation et de délivrance de titre foncier, dont le coût serait particulièrement allégé pour ceux qui accepteraient d'adhérer à une telle convention (propriétaire, exploitant, Etat) négociée aux niveaux local, régional et national. Il s'agit d'harmoniser le prix du foncier en fonction de sa nature, affectation, destination et de sa localisation. Une telle opération limiterait considérablement la spéculation et l'insécurisation foncières en encourageant, dans le même temps, la généralisation de l'immatriculation foncière et en facilitant la mise en œuvre des plans d'aménagement du territoire.

#### **L'Etat et l'aménagement du territoire**

La mise en place d'une politique de décentralisation<sup>18</sup> en Guinée apparaît aujourd'hui comme un cadre idéal pour la sécurisation et la gestion foncière à la fois à l'échelle nationale, régionale et locale. Les droits de l'Etat sur l'aménagement du territoire apparaissent de plus en plus évidents dans ce contexte et nécessitent dès lors la participation concertée des collectivités décentralisées et des communautés villageoises: au niveau

<sup>17</sup> Ou droit dit de préemption conformément aux dispositions du Code civil français.

<sup>18</sup> Cette décentralisation vient de subir une atteinte grave dans la mesure où les responsables des communautés rurales de développement ne seront plus élus mais nommés par l'Etat.

national, l'Etat a un rôle d'impulsion et d'appui aux politiques régionales et locales en matières foncières et de gestion des ressources naturelles. Il s'agit, concrètement, de proposer des lois-cadres en la matière, qui encourageraient et consacraient les «conventions d'exploitation du sol et d'accès aux ressources naturelles», tout en respectant les dispositions fondamentales de la réglementation foncière nationale. L'Etat devrait également affecter des ressources foncières propres à chaque communauté rurale de développement sur ses domaines publics ou privés locaux et renforcer les moyens de gestion et d'intervention de ses services techniques régionaux et locaux.

L'efficacité d'une telle politique de sécurisation foncière et de gestion des ressources naturelles ne pourrait s'inscrire que dans un processus qui réclame du temps et des étapes, en raison de l'existence des problèmes culturels, de la diversité d'intérêts ou des droits qui s'affrontent ou interfèrent sur l'espace rural.

## BIBLIOGRAPHIE

- Alliot, M.** 1983. Anthropologie et juristique sur les conditions d'élaboration d'une science du droit. Bulletin de liaison du LAJP, Paris. Les résistances traditionnelles au droit moderne dans les Etats d'Afrique francophone et à Madagascar, 1965. Dans *Etudes de droit africain et malgache*. Paris.
- Badie, B.** 1995. *La fin des territoires, essai sur le désordre international et sur l'identité sociale du respect*. Fayard, Paris. 226 p.
- Bah, I.** 1966. *L'élevage bovin à travers la civilisation et la société peule sédentarisée au Fouta Djallon*. Faculté de Médecine de Paris. (thèse de doctorat-vétérinaire)
- Balandier, G.** 1971. *Sociologie des mutations*. Anthropos, Paris.
- Botte R.** 1994. Stigmates sociaux et discriminations religieuses: l'ancienne classe servile au Fuuta Jaloo. *Cahiers d'Etudes Africaines*. Paris, p. 109-136. 1999. *L'esclave, l'almami et les impérialistes. Souveraineté et résistance au Fuuta Jaloo in Figures Peuls*. Editions Karthala, Paris.
- Champeaud, J.** 1955. L'immigration Foula en Basse Guinée (Cercles de Boké et de Boffa), Service de l'hydraulique de l'AOF, arrondissement de l'hydraulique de Guinée. *Etudes de Géographie Humaine*. Dakar.
- Diallo, T.** 1972. Les institutions politiques du Fuuta Jaloo au XIX<sup>e</sup> siècle. *Etudes Africaines* n° 28. Institut fondamental d'Afrique noire (IFAN), Dakar.
- Delavignette, R.** 1932. *Les vrais chefs de l'Empire* (quatrième édition). Gallimard, Paris.
- Diop, M.** 2000. *Mutations patrimoniales ou individualisation «imparfaite» des droits fonciers dans la plaine de Timbi Madina au Fouta Dralon*, Université Paris 8, thèse de troisième cycle. *La culture de la pomme de terre et problèmes fonciers dans la plaine de Timbi-Madina au Fouta Djallon, République de Guinée*. Rapport d'étude, Ministère des affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Paris. 1998. Guinée: à qui la terre? *L'Autre Afrique*, n° 55 du 1<sup>er</sup> au 7 juillet, p. 36-37. 1999. Pour une conférence nationale en Guinée, n° 102 du 10 au 23 novembre, p.31. 1997. Réflexion sur les communaux, étude in séminaire de E. Le Roy, IEDESS, Paris.
- Fréchou, H.** 1965. Le régime foncier dans la région des Timbis. Dans *Etudes de droit africain et malgache*. Paris.
- Goerg, O.** 1986. *Commerce et colonisation en Guinée (1850-1913)*, L'Harmattan-Racine du Présent, Paris.
- Guébard, P.** 1910. *Au Fouta Djallon: agriculture, commerce, régime foncier, religion*. A. Chalamel, Paris.
- Guinée.** 1993. *Monde en développement*, numéro spécial sur le foncier en Guinée, T. 2, n° 2.
- Guinée.** 1992. Code foncier et domanial de la République de Guinée, *Journal officiel de la Guinée*, numéro spécial, Conakry.
- Guinée.** 1995. Le code pastoral, *Journal Officiel*, Conakry.
- Lavigne Delville, P.** 1998. *Sécuriser ou privatiser? Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?* Karthala-Coopération française, Paris, p. 28-35.
- Lauga Sallenave, C.** 1997. *Les cercles des haies: paysage des agroéleveurs peuls du Fouta Djallon dans la plaine des Timbis*. Université de Paris X, Nanterre. (thèse de troisième cycle en géographie)
- Le Roy, E.** 1999. *Le jeu des lois: une anthropologie «dynamique» du droit*, LGDJ. Paris. 1998. *Le*

*foncier, de la territorialité à l'espace des réseaux*, Karthala, Paris, 371. 1999, *A la recherche du paradigme perdu du foncier rural dans les sociétés sahéliennes, les sociétés pastorales en Afrique sahélienne: environnement, développement et démocratie*. LAJP, Paris.

**Marty, P.** 1921, *L'islam en Guinée (Fouta Djallon)*. E. Leroux, Paris.

**Niane Dyibril, T.** 1980. *L'histoire des Mandingues de l'Ouest*, Karthala-Arsan, Paris. 1998, *La*

*République de Guinée*, Société Africaine de Communication (SAEC), Guinée-Conakry.

**Rivière, C.** 1969. Le bilan de l'islamisation en Guinée, *Afrique documents*, n° 105-106, Dakar.

**Rochegude, A.** 1998. Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables. Dans *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?* Karthala-Coopération, Paris, p. 403-421

**Rouland, N.** 1988. *L'Anthropologie juridique*. PUF, Paris.



## **Poverty and gender inequality of land access in southern Benin**

*Poverty and land are inextricably linked in southern Benin. The combined consequences of population growth and rules of inheritance have produced extreme land fragmentation and a proliferation of smallholdings of limited economic viability. One-third of the rural inhabitants live below the poverty line. This article examines why women are more vulnerable to poverty and focuses on the gender inequality of land rights under customary law. It uses the findings of a survey conducted in four villages in southern Benin to analyse the complex relationships that exist between the rules and practices of land access. The findings indicate that customary law is just one of the causes of gender inequality, and that the growing precariousness of land tenure for women is also linked to a developing land market and to aspects of the state's policy of agricultural modernization.*

## **Pobreza y desigualdades relativas al acceso a la tierra entre hombres y mujeres en el sur de Benin**

*En el sur de Benin, la pobreza y la cuestión de la tierra están íntimamente relacionadas. Los efectos combinados del crecimiento demográfico y las reglas sobre las herencias han provocado una fragmentación extrema de la tierra y la proliferación de explotaciones agrícolas de pequeño tamaño y escasa viabilidad desde el punto de vista económico. Una tercera parte de los campesinos viven por debajo del umbral de la pobreza. El presente artículo se propone estudiar las razones que explican la mayor vulnerabilidad de las mujeres a la pobreza. Desde esta perspectiva, se presta una atención especial a las desigualdades existentes entre hombres y mujeres con respecto al derecho a la tierra en el régimen consuetudinario. Asimismo, se analizan las complejas relaciones existentes entre las reglas y las prácticas del acceso a la tierra mediante los datos de una encuesta cuantitativa realizada en cuatro aldeas de la zona meridional de Benin. Los resultados de esta encuesta revelan que las desigualdades entre los hombres y las mujeres no pueden interpretarse únicamente como el resultado de la aplicación de un derecho consuetudinario poco igualitario. La creciente precariedad de la tenencia de la tierra por parte de las mujeres está relacionada también con la evolución del mercado de tierras y con ciertos aspectos de la política de modernización de la agricultura puesta en marcha por el Estado.*



# Pauvreté et inégalités d'accès au foncier entre hommes et femmes dans le sud du Bénin

E. Dijoux

Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, Université de Paris I

*Dans le sud du Bénin, la pauvreté et la question foncière sont intimement liées. Les effets associés de la croissance démographique et des règles d'héritage ont provoqué un morcellement extrême des terres et la multiplication d'exploitations agricoles de petite taille, peu viables du point de vue économique. Un tiers des ruraux vivent au-dessous du seuil de la pauvreté. Le présent article se propose d'examiner les raisons de la plus grande vulnérabilité des femmes à la pauvreté. Dans cette perspective, une attention particulière est accordée aux inégalités de droits fonciers entre hommes et femmes, dans le régime coutumier. Les relations complexes entre les règles et les pratiques d'accès au foncier sont également analysées à l'aide des données d'une enquête quantitative réalisée dans quatre villages du Bénin méridional. Les résultats de cette enquête révèlent que les inégalités hommes-femmes ne peuvent uniquement être interprétées comme le résultat de l'application d'un droit coutumier inégalitaire. La précarité croissante de la tenure foncière des femmes est aussi liée au développement du marché foncier et à certains aspects de la politique de modernisation de l'agriculture mise en œuvre par l'Etat.*

Les difficultés économiques auxquelles sont confrontées de très nombreuses sociétés rurales subsahariennes depuis deux décennies sont de nature et d'ampleur très diverses et ne se laissent pas facilement appréhender à partir d'une grille de lecture unique. Dans une perspective analytique, Mathieu et Tabutin (1996) distinguent trois niveaux de crise, souvent étroitement imbriqués, mais ayant des temporalités différentes:

- une crise économique et sociale caractérisée par une diminution des revenus agricoles (due à la baisse sur les marchés mondiaux des prix des produits de l'agriculture de rente) et une accentuation des inégalités sociales au sein de la paysannerie avec, notamment, une multiplication du nombre de paysan(ne)s sans terre;

- une crise agraire marquée par la stagnation et, parfois, la diminution des rendements agricoles, tout particulièrement dans le secteur vivrier;
- une crise écologique caractérisée par une dégradation de la fertilité des sols et une destruction du couvert végétal.

En Afrique, au sud du Sahara, la «pauvreté se conjugue souvent au féminin» (Tabutin et Mathieu, 1996). Les femmes représenteraient 63 pour cent des ruraux pauvres dans cette région du monde (Jazairy, Alamgir et Pannuccio, 1992). Toutefois, cette estimation mérite d'être considérée avec prudence en raison du caractère très lacunaire des données sur la pauvreté dans la plupart des pays subsahariens. La répartition très inégale des ressources productives selon le sexe nous incite, malgré tout, à penser que les

femmes ont une plus forte probabilité que les hommes d'être pauvres ou de devenir pauvres, toutes choses égales par ailleurs. En Afrique subsaharienne, le droit coutumier, qui demeure pour les ruraux le système normatif de référence, ne reconnaît pas les mêmes droits sur la terre aux hommes et aux femmes, comme l'ont souligné de très nombreux auteurs (Goody, 1976; Boserup, 1983; Frank et Mc Nicoll, 1987; Davison, 1988; Martin et Hashi, 1992; Berry, 1993; Coquery-Vidrovitch, 1994; Locoh, 1996; Ciparisse et Dissou, 1998, notamment). Dans la majorité des pays subsahariens, la transmission de la terre est patrilinéaire et les femmes sont donc exclues de l'héritage foncier. Leur accès aux ressources foncières est étroitement conditionné par leur statut matrimonial. Elles acquièrent, par le mariage, un droit d'usufruit sur la terre de leur époux. Ce droit est généralement temporaire et peut leur être retiré à la fin de la saison agricole, dans certaines zones rurales, ou en cas de divorce ou de décès du mari. Aussi, les veuves ou les femmes divorcées sans droits sur la terre sont-elles particulièrement vulnérables à la pauvreté. Les femmes sont donc très dépendantes économiquement de leur mari, même si elles peuvent utiliser librement les revenus tirés de leur exploitation agricole. En outre, le droit d'usufruit qui leur est accordé s'accompagne, généralement, d'importantes restrictions (interdiction de pratiquer des cultures pérennes, de louer ou de mettre en gage la terre).

Le présent article porte sur une région rurale très densément peuplée, le sud du Bénin, qui est caractérisée par de très fortes inégalités d'accès à la terre selon le sexe. Dans cette région, les difficultés rencontrées par les femmes pour exercer leurs droits fonciers sont anciennes et antérieures à la crise des années 80. Cette dernière semble, néanmoins, avoir accentué le risque de dépossession foncière de la paysannerie en suscitant une augmentation des achats de terres agricoles par les urbains (Pescay, 1998).

La pression démographique et l'insertion

de l'économie rurale dans les échanges marchands ont conduit à un accroissement de la rareté relative de la terre et au développement d'un marché foncier dans le sud du Bénin. On s'intéressera ici en particulier, aux conséquences de la transformation progressive de la terre en un bien marchand (à sa marchandisation, en d'autres termes) ainsi qu'à l'accès des femmes au foncier. La marchandisation de la terre a-t-elle accentué la problématique hommes-femmes dans le domaine de l'accès au foncier? Rend-elle plus difficile pour les femmes l'exercice de leurs droits d'usufruit? Le développement du marché foncier est-il un facteur de paupérisation de la population féminine? On s'interrogera également sur les relations entre la politique agrofondière de l'Etat, d'une part, et la crise du processus d'intensification agricole et l'accroissement de la différenciation sociale au sein de la paysannerie, d'autre part.

La question des inégalités foncières entre hommes et femmes sera envisagée d'un double point de vue: celui des règles et celui des pratiques d'accès à la terre. L'analyse de ces inégalités, au Bénin, est rendue extrêmement difficile par l'absence de données quantitatives représentatives à l'échelle nationale, régionale ou départementale, qui permettraient de comparer la tenure foncière des femmes à celle des hommes et d'estimer le nombre de paysan(ne)s sans terre. L'évaluation chiffrée des inégalités selon le sexe se fondera, essentiellement, sur les données de l'enquête «Femme, activité et statut en milieu rural» ou *Fasmir*. Cette enquête a été réalisée en novembre 1993 dans une zone rurale densément peuplée (190 habitants au kilomètre carré) du Bénin méridional, la basse vallée du fleuve Mono (ou Bas-Mono), située à la frontière bénino-togolaise, par les chercheurs de l'Unité de recherche démographique de l'Université du Bénin à Lomé (URD), du Centre de formation et de recherche sur la population de l'Université de Cotonou (CEFOP) et du Centre français sur la population et le développement (CEPED), à Paris. L'enquête *Fasmir* a porté

sur un échantillon représentatif de 597 femmes non célibataires (âgées de 15 ans et plus) de quatre villages du Bas-Mono (Adohoun, Atchanou, Hoin-Tokpa et Oumako). Elle contient des informations sur les différents modes d'accès au foncier (héritage, achat, emprunt, location) des époux des femmes enquêtées, et permet ainsi de mieux cerner les inégalités d'accès au foncier selon le sexe.

### LA CRISE AGRAIRE DU SUD-BÉNIN

Le Sud-Bénin (Mondjannagni, 1977; Pfeiffer, 1988; Albert, 1993; Daane, Breuser et Frederiks, 1997; Pescay, 1998) fait partie d'une zone côtière plus vaste, englobant le sud du Togo et du Ghana et le sud-ouest du Nigéria. Il se caractérise par de très fortes densités de peuplement et une intégration ancienne de l'agriculture dans les rapports marchands. On peut en effet rappeler que c'est au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, sous le règne du roi Ghézo (1818-1858) du Dahomey<sup>1</sup>, que fut engagée la reconversion de l'économie de cette région du commerce des esclaves à celui de l'huile de palme destinée au marché européen alors en pleine expansion (Ki-Zerbo, 1995). C'est également sous son règne que furent développées les cultures du maïs et du manioc (après la grande famine de 1848). Le système agricole du Bénin méridional repose aujourd'hui, essentiellement, sur l'association de la culture pérenne du palmier à huile et de cultures vivrières annuelles (le maïs et le manioc, principalement). L'exploitation du palmier à huile est désormais davantage orientée vers la production de *sodabi* (vin de palme fermenté) destiné au marché national, activité très lucrative contrôlée par les hommes, que vers la production d'huile de palme et de palmistes, activités qui restent l'apanage des femmes. Le changement du mode d'exploitation de la palmeraie naturelle s'est opéré contre la volonté de l'Etat qui entendait conserver son caractère

<sup>1</sup> Le Dahomey est l'ancien nom du Bénin. Le royaume du Dahomey, fondé au début du XVII<sup>e</sup> siècle, contrôlait, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, la majeure partie du Sud-Bénin actuel.

de culture d'exportation au palmier à huile (Daane, 1997).

Sous l'effet d'une croissance rapide de la population rurale sur plusieurs générations et de l'essor d'une agriculture commerciale centrée sur le palmier à huile, le régime foncier a évolué vers des droits plus individualisés sur la terre. La notion de ménage (au sens de famille restreinte) et celle d'exploitation agricole ne se recourent pas dans le Bénin méridional; chaque conjoint dispose de sa propre exploitation et utilise librement les revenus provenant de la vente de sa production agricole. La plupart des femmes mariées cultivent un (ou, parfois, plusieurs) champ de cultures vivrières dont elles tirent l'essentiel de leurs revenus. Les femmes représentent un peu plus d'un actif sur deux employé dans l'agriculture, d'après le dernier recensement de la population, réalisé en 1992 (INSAE, 1994). Elles assurent une part importante de la production vivrière en tant qu'exploitantes agricoles et aides familiales sur la terre de leur époux. En outre, les secteurs de la transformation et de la vente (à petite échelle) des produits agricoles sur les marchés urbains et ruraux sont essentiellement féminins. Les agricultrices peuvent disposer librement de la production vivrière de leur(s) parcelle(s). Elles la destinent, en priorité, à la consommation du ménage et commercialisent le surplus avec l'aide de leurs filles.

La population rurale croît à un rythme rapide (autour de 2 pour cent par an) en dépit d'une très forte émigration rurale composée surtout de jeunes hommes dont un grand nombre éprouve des difficultés pour accéder à la terre. Les densités rurales (toujours supérieures à 100 habitants au kilomètre carré) continuent donc d'augmenter. La croissance démographique a exercé des pressions créatrices et incité la paysannerie à adopter des techniques culturales économisant la terre et plus intensives en travail. Un processus d'intensification agricole (au double sens d'utilisation plus intensive du sol et d'amélioration des techniques agricoles)

s'est amorcé dès les années 20, dans le sud du Bénin. La croissance de la population, l'essor de la culture du palmier à huile et l'accroissement de la demande urbaine (lié à l'urbanisation) pour les produits vivriers de la région ont constitué les trois moteurs de l'intensification agricole. Jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'agriculture itinérante prédominait. La terre était cultivée une dizaine d'années avant d'être laissée en friche. L'augmentation de la demande d'huile de palme et de produits vivriers, dans les années 1920-1930, a bouleversé ce système agricole. Les superficies consacrées aux cultures vivrières (maïs et manioc, principalement) et aux cultures de rente (palmier à huile, essentiellement, mais aussi coton et arachide) ont augmenté considérablement, et un système rotationnel cultures-jachères s'est progressivement substitué à l'agriculture itinérante. Dans les années 20-30, les périodes de culture sont devenues aussi longues que les périodes de jachère et, dans la seconde moitié des années 40, la majeure partie des terres arables étaient mises en valeur et la technique des associations de cultures connaissait déjà une assez large diffusion. Cette technique permet, notamment, une utilisation plus efficace de l'eau et des éléments nutritifs du sol, une réduction de la propagation des maladies et des risques associés à l'irrégularité de la pluviométrie. Les dernières friches arbustives ont disparu entre 1946 et 1960, et les jachères traditionnelles ont cédé la place à des «jachères améliorées» (jachère-palmier et jachère-manioc) au cours des années 60.

Le palmier à huile est une culture pérenne à cycle très long associée aux cultures annuelles vivrières (ou pluriannuelle pour le maïs). La culture jachère-palmier assure le recyclage des éléments nutritifs du sol et contribue ainsi à la reconstitution de sa fertilité. Une autre technique utilisée est l'alternance sur un même champ des légumineuses (niébé, arachide, pois d'angole) et d'autres cultures vivrières. La culture du manioc favorise aussi la préservation de la fertilité de la

terre grâce à la grande quantité de matière organique qu'elle produit et à l'ameublissement du sol qu'engendre la récolte des tubercules (Breusers et Gibbon, 1997). L'ensemble de ces techniques culturales permet de freiner le processus de dégradation de la fertilité des sols.

Toutefois, seule l'utilisation d'engrais chimiques permettrait de l'enrayer. Mais celle-ci est peu répandue et, avec le raccourcissement de la durée des jachères (due à la pression de la population sur la terre), la fertilité des sols se détériore, ce qui entraîne une stagnation, voire une diminution, des rendements agricoles dans les zones les plus densément peuplées et une baisse corrélative des revenus de la paysannerie.

Trois chiffres résument bien la gravité de la crise agraire: un demi-million de personnes vivent au-dessous du seuil de pauvreté<sup>2</sup> dans les campagnes du Sud-Bénin, soit près d'un tiers (32,3 pour cent) de la population rurale et un quart, environ, des ruraux sont vulnérables<sup>3</sup> à la pauvreté et donc menacés de paupérisation (PNUD, 1997). Les ménages vulnérables vivent à la limite de la survie et sont par conséquent à la merci du moindre aléa climatique ou du moindre accident de santé qui pourrait rompre l'équilibre précaire qu'ils parviennent à maintenir entre leur production agricole et leurs besoins. Ne produisant guère de surplus monnayables, ils ne peuvent acheter sur les marchés de

<sup>2</sup> Toutes les données sur la pauvreté sont tirées du *Rapport sur la pauvreté au Bénin* du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), publié en 1997. Le PNUD a découpé l'espace béninois en huit zones agroécologiques dont les frontières ne recourent pas celles des départements. Pour chacune d'elles, ainsi que pour les villes, un seuil monétaire de pauvreté a été élaboré au-dessous duquel une personne n'est pas en mesure de satisfaire ses besoins fondamentaux (nourriture, logement, habillement, santé). Le Sud-Bénin rural comprend trois zones agroécologiques: la zone du plateau des terres de barre, très densément peuplée (231 habitants au kilomètre carré), la zone des pêcheries (190 habitants au kilomètre carré) et la zone de la «dépression» (115 habitants au kilomètre carré).

<sup>3</sup> L'étude du PNUD sur la pauvreté au Bénin considère comme vulnérable à la pauvreté toute personne membre d'un ménage dont les dépenses de consommation représentent, au maximum, 1,5 fois le seuil monétaire de pauvreté (PNUD, 1997).

quoi se nourrir en cas de mauvaise récolte ou au moment de la période de soudure.

### **PAUVRETÉ ET QUESTION FONCIÈRE**

La pauvreté et la question foncière sont intimement liées dans le Bénin méridional. Les effets combinés de la croissance démographique et des règles d'héritage qui prescrivent le partage de la terre entre tous les héritiers de sexe masculin du chef de famille ont provoqué un morcellement extrême des terres, au fil des générations, et la multiplication d'exploitations agricoles de petite taille, difficilement viables économiquement, compte tenu de l'état des techniques agricoles. L'incidence de la pauvreté est ainsi plus forte dans la zone très densément peuplée du plateau des terres de barre qui connaît une situation de saturation foncière. Plus d'un tiers de ses habitants (37,4 pour cent) vivent au-dessous du seuil de pauvreté contre un quart, environ, dans le reste du Bénin méridional (PNUD, 1997).

Toutefois, la pénurie de terres agricoles n'est pas la seule cause de la pauvreté rurale. Une interprétation purement malthusienne de ce phénomène est trop réductrice. Elle ne permet pas, en particulier, de rendre compte de la plus grande vulnérabilité des femmes à la pauvreté. En effet, les femmes sont surreprésentées parmi les catégories de populations vulnérables à la pauvreté identifiées par le PNUD, dans le sud du Bénin. Deux de ces catégories sont d'ailleurs exclusivement féminines: les transformatrices de produits agricoles (dont les revenus sont faibles et irréguliers) et les femmes à la tête de ménages (PNUD, 1997). Les superficies des terres cultivées par les agricultrices sont, généralement, plus petites que celles des agriculteurs (Pfeiffer, 1988; Breusers et Gibbon, 1997). En raison de leur accès plus limité à la terre, les femmes sont majoritaires dans les autres catégories de populations vulnérables: les agriculteurs/agricultrices dont la taille de l'exploitation agricole ne permet pas d'assurer la subsistance de leur famille (une superficie inférieure ou égale à 0,5 ha)

et les agriculteurs/agricultrices sans terre (PNUD, 1997). Pour comprendre la vulnérabilité supérieure des femmes à la pauvreté, il faut accorder une attention particulière aux inégalités des droits fonciers selon le sexe.

### **Un droit foncier coutumier inégalitaire**

La situation foncière du Sud-Bénin se caractérise aujourd'hui par une pluralité de normes juridiques gouvernant l'accès à la terre. On peut distinguer trois grands systèmes de normes: tout d'abord, un système coutumier en vertu duquel les droits sur la terre découlent de l'appartenance à un lignage; un droit d'origine étatique; et, enfin, des droits nés du développement d'un marché de la terre.

L'État colonial, puis indépendant, n'a pas réussi à éliminer les droits fonciers coutumiers. La colonisation française, en particulier, n'est jamais parvenue à imposer, par le moyen de l'immatriculation des terres, la propriété privée individuelle du sol en milieu rural. Le droit coutumier continue, aujourd'hui encore, à régir dans une très large mesure les rapports fonciers dans les campagnes du Sud-Bénin. Le droit coutumier ne saurait pour autant être assimilé à un droit traditionnel (au sens d'un droit précolonial). Il est, au contraire, le produit d'une adaptation de la coutume au développement d'une agriculture commerciale et à l'accroissement de la population rurale. Sous l'influence de ces deux forces de changement, les droits fonciers coutumiers ont évolué vers des droits plus individualisés et plus exclusifs sans que l'on puisse parler à leur propos de propriété privée de la terre (au sens où l'entend, par exemple, une conception civiliste de la propriété, héritée du droit romain, c'est-à-dire une propriété individuelle et absolue).

### ***Evolution vers des droits fonciers plus individualisés.***

Dans le régime foncier ancien, la terre du lignage était administrée par le chef de terre (membre le plus âgé de la génération la plus ancienne). Le chef de terre n'était que le gérant d'un patrimoine

inaliénable légué par les ancêtres du lignage (Mondjannagni, 1977). La mise en valeur de la terre s'effectuait sous son autorité. Il avait notamment la charge de distribuer les droits d'exploitation sur la terre du lignage aux hommes, chefs de familles étendues. A mesure que l'utilisation du sol s'est faite plus intensive, ces droits de culture sur une partie du patrimoine foncier lignager, à l'origine temporaires et pouvant être réaffectés à d'autres familles, sont devenus permanents et transmissibles par voie d'héritage. Les terres lignagères maintenues en indivision ont régressé en raison de l'attribution progressive de toutes les terres cultivables aux chefs de famille et à leur mise en valeur effective. Le développement de la culture du palmier à huile a joué un rôle majeur dans l'appropriation individuelle de la terre. Comme le souligne Mondjannagni (1977): «Plus une terre est cultivée et aménagée en palmeraie, plus sa valeur est grande, et plus la propriété se précise à cause du caractère pérenne du palmier à huile.» La quasi-totalité des terres cultivables font aujourd'hui l'objet d'une appropriation individuelle par les hommes, chefs de familles restreintes (Pescay, 1998). Les seules terres propriétés indivises des lignages qui subsistent encore sont les forêts sacrées qui abritent les temples des *voduns*.

**Une nouvelle division sexuelle du travail dans l'agriculture.** L'utilisation plus intensive du sol a aussi contribué à modifier la division sexuelle du travail dans l'agriculture. Jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, les femmes étaient uniquement aides familiales sur la terre de leur mari. Elles participaient au semis, effectuaient le ramassage du bois et des branchages au moment du défrichage, ainsi que le transport de la récolte. Dans les années 20, l'activité agricole devient progressivement plus exigeante en main-d'œuvre, en raison de l'abaissement de la durée des jachères qui nécessite de consacrer un nombre plus important d'heures de travail à la préparation du sol et au sarclage. Cette évolution va amener les femmes à prendre

une part plus active à l'agriculture en participant aux travaux de sarclage à la houe et à la récolte (Wartena, 1997). Le changement de la division sexuelle du travail résulte également de l'absence de mécanisation des tâches agricoles et de la décision des hommes d'augmenter les superficies dévolues aux cultures de rente (palmier à huile et coton), plus rémunératrices que les cultures vivrières. C'est aussi la raison pour laquelle un nombre de plus en plus important d'hommes vont, à partir des années 20, confier à leurs épouses une parcelle en usufruit afin de leur permettre d'assumer une part plus importante de l'approvisionnement en vivres du ménage (Wartena, 1997). Ce qui n'était qu'un usage va, petit à petit, devenir un droit coutumier féminin. L'obtention par les femmes d'un droit d'usage sur la terre de leur mari a contribué à renforcer la tendance à l'individualisation des droits fonciers. Cependant, cette évolution ne s'est pas accompagnée d'une répartition plus égalitaire des droits sur la terre. Le régime foncier actuel se caractérise, au contraire, par une très forte inégalité de droits selon le sexe.

### **Exclusion des femmes de l'héritage**

**foncier.** Le don et l'héritage sont les deux modes d'acquisition de la terre dans le régime foncier coutumier. Ils sont exclusivement masculins. Au moment de son mariage, un homme reçoit de son père une terre pour fonder une nouvelle exploitation agricole. La propriété paternelle est ainsi démembrée, et la part conservée par le père est partagée à sa mort entre ses fils. Dans le sud du Bénin, les droits fonciers reposent sur la filiation. La terre est un «bien masculin». Sa transmission, comme celle de la parenté, s'effectue uniquement en ligne masculine. Les femmes sont donc exclues de l'héritage foncier et ne peuvent transmettre aucun droit sur la terre à leurs enfants (filles ou garçons). La terre se transmet de père en fils. Si un homme n'a pas de fils, l'ordre de dévolution des biens fonciers prescrit par la coutume est que chaque rang d'héritiers ne peut concourir à la succession que si les

héritiers du rang précédent font défaut: ses frères de même père et de même mère; ses frères de même père; les fils de ses frères de même père et de même mère; les fils de ses frères de même père; et, enfin, ses cousins patrilatéraux (Tardits, 1956).

La terre est considérée comme un bien masculin car elle est le fondement de l'identité du patrilignage et, en tant que telle, elle est inaliénable. L'exclusion des femmes de l'héritage foncier empêche, au moment du mariage, la dissémination des biens fonciers hors de la famille patrilinéaire. L'exclusion des femmes est un moyen de préserver l'unité, la cohésion du lignage. Elle permet de conserver son caractère patrimonial à la terre (Dissou, 1998).

**Maintien d'un contrôle lignager sur la gestion des terres.** Le mouvement d'individualisation des droits fonciers n'a cependant pas entraîné la disparition de toute régulation lignagère (Pescay, 1998). Le caractère patrimonial de la terre se manifeste par le maintien d'un certain pouvoir de contrôle du lignage dans le domaine de la gestion foncière. Le droit privatif détenu par les hommes sur le foncier découle de leur appartenance à un lignage, et ceux-ci restent donc soumis aux règles coutumières de transmission de la terre. Les litiges soulevés par le partage des biens fonciers sont réglés par un conseil de famille composé des oncles et des tantes des héritiers (Mondjannagni, 1977).

Le droit privatif des hommes ne peut être assimilé à un droit de propriété privée individuelle. En effet, un homme n'est pas libre d'aliéner la terre qu'il a reçue en héritage de son père. Celle-ci constitue une fraction du patrimoine foncier du lignage, et sa vente est donc soumise à l'approbation du chef de lignage et des aînés. Ce contrôle tend à rendre plus difficile la transformation de la terre en un bien marchand. Le développement d'un marché foncier s'en trouve par conséquent entravé. La terre conserve un caractère éminemment sacré, même dans une société très anciennement insérée dans l'économie monétaire. L'étude du PNUD sur la

pauvreté au Bénin (1997) souligne l'opprobre attaché à la vente de la terre familiale et le risque d'exclusion du système de solidarité communautaire pour celui qui y recourt sous l'empire de la nécessité économique. Vendre la terre c'est, en quelque sorte, rompre le lien sacré qui rattache chaque homme à une lignée et à ses ancêtres. Les relations marchandes restent, dans une large mesure, «encastrées» (*embedded*), pour reprendre une expression de Karl Polanyi (1975), dans les structures de parenté. En contribuant à soustraire l'accès à la terre à la logique du marché, le contrôle lignager de la gestion foncière a permis de retarder l'apparition d'une classe de paysans/paysannes sans terre, mais sans parvenir à l'empêcher.

Les droits sur la terre sont fondés sur l'appartenance à une entité abstraite: le lignage. Les évolutions successives du droit coutumier se sont toutes conformées à ce principe. Ainsi, c'est en vertu de son appartenance, par le mariage, au groupe de parenté de son mari que la femme est habilitée à détenir un droit d'usufruit sur la terre de celui-ci. Même mariée, elle reste membre de sa famille d'origine et peut donc bénéficier d'un droit d'usage sur les terres des membres de son patrilignage. Toutefois, la règle de résidence patrilocale contribue à restreindre l'exercice de ce droit. En effet, l'obligation pour la femme mariée de quitter la maison de son père pour celle de son époux implique, assez fréquemment, un départ de son village d'origine.

**Des droits d'usufruit féminins assortis d'importantes restrictions.** L'usufruit d'une terre ne confère pas à la femme les pleins pouvoirs de gestion sur son exploitation, même si celle-ci peut disposer librement des revenus tirés de son activité agricole. A la différence des hommes, elle ne peut pas pratiquer la culture pérenne du palmier à huile, pourtant plus lucrative que les cultures vivrières. Les palmeraies sont un bien foncier presque exclusivement masculin. Elles constituent une épargne aisément mobilisable et sont aussi, pour les hommes, un instrument privilégié de

consolidation de l'appropriation privative de la terre dans une société où la pénurie de terres agricoles contribue à aviver les conflits fonciers. En outre, les droits d'usufruit des femmes sont temporaires et peuvent leur être retirés à la fin de la saison agricole. Elles ne peuvent ni louer, ni mettre en gage les parcelles qui leur sont prêtées. En définitive, les femmes sont très dépendantes de leur époux et des membres masculins de leur patrilignage pour ce qui est de l'accès à la terre. Le droit coutumier les place dans une situation socialement subordonnée.

En outre, l'autonomie économique procurée aux femmes par l'exercice d'une activité de production agricole indépendante de celle de leur mari se heurte à certaines limitations. Elles restent, en effet, tenues d'aider leur époux pour le semis et le sarclage, avant de pouvoir effectuer ces travaux sur leur propre champ. La concurrence entre ces deux activités peut compromettre leur récolte (Breusers et Gibbon, 1997; Pfeiffer, 1988). En outre, le manque de contrôle des femmes sur la main-d'œuvre familiale rend extrêmement difficile l'adoption de nouvelles techniques agricoles, plus intensives en travail, qui permettent de préserver le potentiel productif du sol et d'accroître les rendements de leur exploitation. Dans ces conditions, les revenus que les agricultrices peuvent espérer tirer de leur terre ne peuvent être que faibles, et c'est là sans doute l'une des raisons pour lesquelles une proportion très élevée d'entre elles exercent des activités para-agricoles (transformation et vente, à petite échelle, de produits vivriers, artisanat, etc.), et ce, en particulier durant la période de soudure.

**Contrôle lignager de la gestion des terres et réduction de la vulnérabilité à la pauvreté.** Le maintien d'un contrôle lignager sur la gestion des terres appropriées d'une manière privative par les hommes permet de sécuriser les droits fonciers des femmes. Ce contrôle les prémunit contre les risques de reprise arbitraire de la terre en usufruit par son

«propriétaire». La logique communautaire du droit foncier, fondée sur une conception patrimoniale et donc non marchande de la terre, ne s'oppose pas au mouvement d'individualisation des droits fonciers. Il ne s'agit pas de deux logiques contradictoires. Au contraire, la très forte individualisation des droits fonciers n'est peut-être possible que grâce au maintien d'une conception patrimoniale, lignagère de la terre qui assure à tout membre du groupe familial (indépendamment de son niveau de revenu) un droit d'accès à la terre. Le droit coutumier, même s'il n'accorde pas à tous (hommes ou femmes, aînés ou cadets) des droits égaux sur la terre contribue, malgré tout, à réduire la vulnérabilité à la pauvreté en dissociant l'accès d'une personne à la terre de son niveau de revenu, à la différence d'une régulation marchande de l'accès au foncier (par achat ou location de terre) dans laquelle l'exercice de droits fonciers dépend des disponibilités monétaires de chacun. On peut déduire de ce qui précède qu'une politique foncière de l'Etat visant à instaurer la propriété privée individuelle de la terre aurait pour effet d'accroître l'insécurité de la tenure foncière de larges fractions de la paysannerie. Elle risquerait de favoriser les détenteurs de droits permanents sur la terre (les hommes, chefs de ménage) au détriment de ceux dont l'accès à la terre dépend étroitement de l'application de la coutume (les femmes et les cadets). Une telle politique aurait pour conséquence de faire disparaître tout contrôle lignager en matière de gestion foncière. Les hommes, détenteurs de droits complets de propriété, ne seraient plus tenus d'allouer un droit d'exploitation sur leur terre aux membres de leur parenté (leurs femmes ou leurs sœurs, en particulier) qui en feraient la demande. Le mode de régulation coutumier contribue ainsi à sécuriser l'accès à la terre des groupes (les femmes et peut-être aussi les cadets) qui ne seraient pas en mesure d'accéder au marché foncier ou seulement dans des conditions très précaires (sous la forme du métayage, par exemple).



### **Les règles de droit et les inégalités d'accès au foncier: des relations complexes.**

Il faut cependant se garder de tout juridisme dans l'analyse des inégalités hommes-femmes en matière d'accès au foncier; en d'autres termes on ne peut attribuer à la seule puissance du droit l'existence de ces inégalités, sauf peut-être dans les sociétés où le droit est le fruit d'un travail ancien de codification, la force propre, intrinsèque de la loi demeure limitée. Une explication purement juridique des inégalités hommes-femmes dans le domaine foncier est par conséquent insuffisante. En outre, un droit seulement partiellement codifié, comme celui du Bénin méridional, offre aux acteurs sociaux des possibilités importantes de jeu avec la règle juridique.

Si la règle de droit n'est pas efficace par elle-même, on peut dès lors s'interroger sur les facteurs qui incitent les acteurs sociaux à s'y conformer, à la contourner ou bien à lui rendre hommage, tout en la vidant de son sens. Max Weber rappelle qu'il y a des conditions sociales de possibilités d'application du droit en soulignant que: «les agents sociaux obéissent à la règle quand l'intérêt à lui obéir l'emporte sur l'intérêt à lui désobéir» (cité par Bourdieu, 1987). Si on adopte la perspective de Max Weber (qui transpose, en quelque sorte, dans le champ juridique le raisonnement marginaliste des économistes néoclassiques), on peut observer que, dans le sud du Bénin, hommes et femmes, aînés et cadets n'ont pas nécessairement le même intérêt à l'application du droit foncier coutumier. Les femmes, dans l'ensemble, y ont plutôt intérêt. En dépit de son caractère inégalitaire, le droit coutumier leur offre, en effet, un certain nombre de garanties appréciables: un droit d'usage sans aucune contrepartie financière sur la terre de leur époux et des membres masculins de leur famille d'origine (et donc une réduction de l'insécurité économique) et la possibilité de disposer de leurs propres revenus (et donc une relative autonomie par rapport à leur conjoint).

Le droit coutumier prévoit un partage de la terre familiale entre tous les fils du chef

de famille. Les cadets ont donc eux aussi intérêt à l'application de la coutume, plus encore peut-être que les femmes, puisque celle-ci leur garantit, à terme, une émancipation économique complète par rapport aux aînés. Ainsi, le morcellement extrême des exploitations agricoles, caractéristique du Bénin méridional, doit aussi être envisagé comme la résultante d'un mouvement d'émancipation des cadets par rapport aux aînés que risque, néanmoins, de remettre en cause la pression croissante de la population sur les ressources foncières.

Les aînés, en revanche, ont un intérêt moindre à l'application du droit coutumier, ou du moins de ses dispositions favorables aux femmes et aux cadets, qui les empêchent de disposer librement de la terre et accélèrent le démembrement de leur patrimoine foncier. Ils peuvent par conséquent être moins enclins à accéder aux demandes des cadets relatives au partage de la terre familiale. Par ailleurs, le changement de statut de la terre consécutif au développement d'une agriculture de rente et d'un marché foncier, en d'autres termes sa transformation progressive en un bien marchand, augmente pour les aînés et, d'une manière plus générale, pour les hommes, le coût d'opportunité du prêt de terres aux femmes. La tentation est grande, en effet, pour tout détenteur de droits privatifs sur le foncier de louer les parcelles qu'il possède ou d'y pratiquer la culture du palmier à huile plutôt que de les prêter, sans aucune contrepartie financière, à ses épouses ou à ses sœurs veuves ou divorcées. D'une manière plus générale, le changement de statut de la terre, conjugué à sa raréfaction relative, augmente pour les hommes le coût d'opportunité de l'octroi d'une parcelle en usufruit aux femmes, dans la mesure où sa mise en location ou sa mise en culture par son détenteur sont plus rémunératrices.

### **Crise du régime coutumier et vulnérabilité croissante à la pauvreté.**

Le régime foncier coutumier est aujourd'hui en crise. En effet, il ne parvient plus à

assurer à tous les ayants droit un accès à la terre dans des conditions satisfaisantes. Les hommes qui n'ont pu hériter de leur père une terre d'une taille suffisante pour subvenir aux besoins de leur famille et les femmes privées de l'exercice de leurs droits d'usage sont contraints de se tourner vers le marché foncier. Les paysan(ne)s pauvres recourent plutôt au métayage. Il s'agit du mode d'accès à la terre le plus accessible aux agriculteurs dépourvus de ressources financières. C'est aussi le moins avantageux. Le métayer (homme ou femme) doit, en effet, céder la moitié de sa récolte au propriétaire de la terre (Wartena, 1988). En outre, il ne dispose d'aucune garantie sur la pérennité de son droit de culture qui peut lui être retiré par le propriétaire à la fin de la saison agricole.

Les femmes participent moins que les hommes aux autres formes de transactions marchandes portant sur la terre (achats, locations contre argent, «contrats-palmiers»<sup>4</sup>) en raison de leur caractère onéreux. Le fermage, en particulier, exige des sommes d'argent relativement importantes qu'un nombre restreint de femmes peut réunir. Dans le cadre de la location (sous forme de fermage ou de métayage), le locataire n'a pas le droit de faire des constructions ou des plantations arbustives (Mondjannagni, 1977). L'achat de terre est le seul moyen d'acquérir des droits complets de propriété. Il s'agit néanmoins d'un mode d'acquisition très onéreux et hors de portée de la plupart des femmes (Wartena, 1988). Dans certains villages du plateau Adja (situé dans le sud-ouest du Bénin), les terres achetées peuvent parfois représenter un quart, voire un tiers de la superficie agricole cultivée (Biaou, 1997). Les ventes de terre sont très souvent des ventes de détresse, dictées par un manque de disponibilités monétaires. La

<sup>4</sup> Les palmeraies peuvent également faire l'objet de transactions marchandes dans le cadre de contrats-palmiers. Le prix d'achat d'une palmeraie dépend de sa densité et de l'âge des palmiers. L'acheteur exploite la palmeraie pendant une période comprise entre huit et 13 ans environ, période au terme de laquelle il procède à l'abattage des palmiers avant de rétrocéder la terre à son propriétaire.

mise en location de la terre est une solution qui est généralement préférée par les paysans dans une situation financière difficile. La terre peut aussi servir à gager un emprunt: le propriétaire cède à son créancier l'usage de sa terre jusqu'au remboursement complet du prêt qu'il a contracté.

Le développement du marché foncier reflète une vulnérabilité croissante à la pauvreté de larges fractions de la paysannerie. Cette vulnérabilité procède d'une érosion des droits d'accès aux ressources économiques du lignage qui peut conduire à une rupture d'affiliation au système de solidarité communautaire, à une «désaffiliation», pour reprendre un expression de Castel (1995). La multiplication des transactions marchandes portant sur la terre contribue aussi à accentuer la différenciation sociale au sein de la paysannerie. En effet, l'existence d'un marché de la terre tend à fragiliser le régime foncier coutumier en élevant pour les propriétaires fonciers le coût d'opportunité de l'octroi d'un droit d'usufruit (un droit d'usage sans aucune contrepartie financière) sur leurs terres aux membres de leur parenté.

Toutes les inégalités hommes-femmes ne découlant donc pas nécessairement de l'application d'un droit foncier coutumier inégalitaire, d'autres facteurs doivent être pris en compte. Il peut exister une assez forte discordance entre les règles coutumières et les pratiques d'accès au foncier des acteurs sociaux. Les résultats de l'enquête «Femme, activité et statut» (ou *Fasmir*) sont, à cet égard, particulièrement instructifs.

### **Inégalités hommes-femmes: des règles aux pratiques**

L'enquête *Fasmir* a été réalisée auprès de 597 femmes de quatre villages du Bas-Mono (dans le sud-ouest du Bénin), en novembre 1993. Elle permet d'articuler l'étude des inégalités de droits avec celle des inégalités d'accès au foncier et d'apporter des éléments de réponses aux questions suivantes: dans quelle mesure les pratiques se conforment-elles aux règles coutumières, en d'autres termes, jusqu'à

TABLEAU 1

**Comparaison des modes d'accès au foncier des femmes et des hommes du Bas-Mono béninois (1993)**

FEMMES	(%)	HOMMES	(%)
Propriété (héritage uniquement)	14,7	Propriété :	81
		- Héritage	62,2
		- Achat	18,6
Terre empruntée au mari	45,1	Emprunt	11
Terre empruntée à la famille d'origine*	25,6		
Location	1	Location	6
<b>Total (modes d'accès uniques à la terre)</b>	<b>86,4</b>	<b>Total (modes d'accès uniques à la terre)</b>	<b>98</b>
Propriété + emprunt au mari	2,4	Propriété + location	0,7
Propriété + emprunt à la famille d'origine	2,7	Propriété + emprunt	1
Emprunt au mari + emprunt à la famille d'origine	6,5		
Emprunt au mari + location	1		
Emprunt au mari + <i>awoba</i>	0,7		
Location + propriété	0,3		
<b>Total (modes d'accès combinés à la terre)</b>	<b>13,6</b>	<b>Total (modes d'accès combinés à la terre)</b>	<b>2</b>
<b>Total (accès uniques et combinés)</b>	<b>100</b>	Ensemble	100
Propriété	20	Propriété	83
Emprunt au mari	55,6	Emprunt	12
Emprunt à la famille d'origine	35		
Location	2,4	Location	7
Effectifs	293	Effectifs	257

Source: Enquête Fasmir. Effectifs entre parenthèses. Modes d'accès combinés à la terre: exercice simultané de deux types de droits fonciers différents.

\* L'*awoba* désigne la pratique qui consiste, pour un créancier, à prendre en gage la terre de son débiteur jusqu'au complet remboursement de la dette. Une terre en *awoba* est une terre prise en gage.

quel point le droit coutumier est-il producteur d'inégalités? Quels sont les liens entre le mode d'accès des femmes au foncier et leur vulnérabilité à la pauvreté? Quelle est la proportion de paysannes sans terre?

Avant de présenter les résultats de l'enquête Fasmir, il convient de rappeler que les agricultrices du Bas-Mono béninois sont quasiment toutes des exploitantes agricoles. Seules quelques-unes d'entre elles ne disposent pas de leur propre champ et travaillent comme aide-familiale sur la terre de leur mari (six agricultrices seulement).

**Des pratiques très diverses.** Hommes et femmes exercent un contrôle très inégal sur la terre. Les exploitants agricoles, dans leur très grande majorité (83 pour cent), disposent d'un droit privatif (donc permanent) sur le foncier (tableau 1). L'héritage est le mode d'acquisition de la terre le plus fréquent (62,2 pour cent). Les exploitantes agricoles, au contraire, ne détiennent que des droits limités sur la terre. La plupart d'entre elles n'exercent qu'un droit d'usufruit (donc temporaire) ne leur permettant pas de pratiquer des cultures pérennes. Un peu plus d'une femme sur deux cultive une parcelle qui lui a été prêtée par son époux (55,6 pour cent) et un peu plus d'un tiers une terre

allouée par un homme de son patrilignage (35 pour cent).

Toutefois, l'inégalité hommes-femmes est moins forte qu'elle ne devrait l'être (si le droit coutumier s'appliquait mécaniquement), car les pratiques s'écartent, au moins partiellement, de la règle de transmission patrilinéaire des biens fonciers. On remarque, en effet, que 20 pour cent des exploitantes agricoles ont hérité de leur père la terre qu'elles cultivent. Cette proportion élevée ne manque pas de surprendre dans une région où la pénurie de terres agricoles devrait, au contraire, rendre très rare l'héritage foncier féminin.

En outre, hommes et femmes accèdent très inégalement au marché foncier. Les femmes ne participent quasiment pas aux transactions marchandes portant sur la terre: 2,4 pour cent des agricultrices seulement ont loué une parcelle et aucune n'en a acheté. Les hommes, au contraire, recourent davantage au marché foncier: 7 pour cent des agriculteurs ont loué une terre et 18,6 pour cent en ont acheté une. Ces résultats montrent que les femmes sont beaucoup plus dépendantes que les hommes de l'application des règles coutumières d'attribution des droits fonciers, car la faiblesse de leurs moyens

financiers ne leur permet pas de recourir au marché de la terre.

On remarque, d'autre part, que les femmes cultivent plus souvent que les hommes des parcelles ayant des statuts différents: 13,6 pour cent contre 2 pour cent respectivement. La détention d'un droit d'usufruit sur la terre du mari et sur celle d'un membre masculin du lignage d'origine est la forme la plus fréquente d'exercice simultané de droits différents sur le foncier (6,5 pour cent).

En se fondant sur les données présentées au tableau 1, il est possible de distinguer trois groupes de femmes dans une situation de dépendance inégale par rapport à leur conjoint. Tout d'abord, un groupe de femmes entièrement dépendantes de leur époux pour accéder à la terre. Un deuxième groupe de femmes totalement indépendantes comprenant les femmes exerçant un droit d'usage sur une terre d'un homme de leur patrilignage, les agricultrices «propriétaires» et les femmes ayant loué une parcelle. Ces deux groupes sont de taille comparable et réunissent chacun 45 pour cent environ des exploitantes agricoles. Enfin, un troisième groupe comprenant les femmes détentrices d'un droit d'usage sur la terre de leur époux et disposant aussi d'un autre droit foncier qui leur confère une certaine autonomie par rapport à celui-ci. Il s'agit, le plus souvent, d'un droit d'usufruit sur une terre d'un membre de leur famille d'origine (6,5 pour cent des cas) et, plus rarement, d'un droit privatif (2,4 pour cent) ou d'une terre louée (1 pour cent) ou détenue en *awoba* (0,7 pour cent). Ce groupe de femmes est numériquement moins important et ne représente que 10,5 pour cent des agricultrices.

**Modes d'accès des femmes au foncier et vulnérabilité à la pauvreté.** La nature des droits exercés par la femme sur la terre est un bon indicateur de son autonomie économique par rapport à son conjoint. Il s'agit, néanmoins, d'un indicateur imparfait. Il ne permet pas, en effet, de savoir si la taille de son exploitation agricole est suffisante pour nourrir sa famille. Cette

information peut être obtenue à partir des réponses fournies par les agricultrices à la question suivante: «Recherchez-vous actuellement une terre à cultiver à votre propre compte?» Une réponse positive indique que les revenus tirés de l'exploitation agricole ne procurent pas une sécurité économique suffisante. La précarité de sa tenure foncière peut également inciter la femme à rechercher une autre parcelle à cultiver afin de réduire le risque d'être privée d'accès au foncier. La «demande de terre» est un assez bon indicateur de la vulnérabilité à la pauvreté. Celle-ci semble particulièrement élevée si l'on considère le pourcentage important d'agricultrices ayant déclaré rechercher une terre à cultiver: 79 pour cent (tableau 2). Les femmes qui détiennent des droits permanents sur la terre (des droits privés) semblent disposer d'une plus grande sécurité économique. En effet, leur demande de terre est nettement plus faible que celle des femmes qui ne disposent que de droits temporaires sur la terre: 63 pour cent des premières contre 83,3 pour cent des secondes ont déclaré rechercher une parcelle à cultiver. Cette proportion est encore plus forte parmi les agricultrices qui exploitent une terre qui leur a été prêtée par un homme de leur famille d'origine: 95 pour cent (contre 76 pour cent pour celles qui bénéficient d'un droit d'usage sur la terre de leur époux). En revanche, on n'observe aucune relation entre la demande de terre et l'autonomie ou l'indépendance d'accès au foncier par rapport au mari.

**Une très forte proportion de paysannes sans terre.** La demande de terre à cultiver permet aussi d'évaluer le nombre de femmes privées de droits fonciers, en d'autres termes, le nombre de paysannes sans terre. Il s'agit des femmes qui, au moment de l'enquête Fasmir, n'étaient pas exploitantes agricoles et souhaitaient le devenir (174 femmes au total). Ce groupe représente 29 pour cent de la population interrogée et 31 pour cent de la population active. Plus de la moitié des paysannes sans terre (57 pour cent) sont commerçantes, un

TABLEAU 2

**Proportions (%) d'exploitantes agricoles ayant déclaré rechercher une terre à cultiver au moment de l'enquête Fasmir (Bas-Mono béninois, 1993)**

Exploitantes agricoles	Recherche une terre à cultiver (%)		Total	Effective
	Oui	Non		
<b>Droit privatif sur la terre:</b>				
Oui	62,7	37,3	100	59
Non	83,3	16,7	100	234
Ensemble des exploitantes agricoles (Khi2 : 00049)	79	21	100	293
<b>Accès au foncier par rapport au mari:</b>				
Entièrement indépendant	82	18	100	130
Partiellement indépendant	80,6	19,4	100	31
Entièrement dépendant	76	24	100	132
Ensemble des exploitantes agricoles (Khi2: 41692)	79	21	100	293
<b>Droits fonciers :</b>				
Droit privatif uniquement	60,5	39,5	100	43
Droit d'usage sur la terre du mari uniquement	76	24	100	132
Droit d'usage sur la terre du patrilignage uniquement	95	5	100	75
Droits d'usage sur la terre du mari et sur celle du patrilignage	84,2	15,8	100	19
Ensemble (droits d'usage)	83	17	100	226
Ensemble des exploitantes agricoles (Khi2: 00009)	79	21	100	293

Source: Enquête Fasmir.

TABLEAU 3

**Proportions (%) de femmes exerçant une activité non agricole à la recherche d'une terre à cultiver (Bas-Mono béninois, 1993)**

Activité principale	Recherche une terre à cultiver (%)		Effectifs
	Oui	Non	
Transformatrices de produits agricoles	89	11	36
	18,4	4,3	
Commerçantes	59,3	40,7	167
	56,9	73,1	
Artisanes ou manœuvres dans les carrières de gravillons	67	33	64
	24,7	22,6	
Ensemble	65	35	-
	100	100	
Effectif total des femmes exerçant une activité non agricole	174	93	267
Effectif total des femmes exerçant une activité agricole*			(299)
Effectif total des femmes actives			(566)

\* Exploitantes agricoles et femmes travaillant comme aides-familiales sur la terre de leur mari.

Source: Enquête Fasmir. Khi2: 00305

quart sont artisanes ou manœuvres dans les carrières de gravillons proches de la ville de Lokossa (chef-lieu du Département du Mono) et 18,4 pour cent transformatrices de produits agricoles (tableau 3). Les femmes qui ne dépendent plus de l'activité agricole pour assurer la subsistance de leur famille sont peu nombreuses et représentent à peine 16,4 pour cent des femmes actives (93 femmes sur 566). Il s'agit, pour la plupart, de commerçantes (73 pour cent).

Par ailleurs, il convient de souligner que les femmes des jeunes générations rencontrent de plus grandes difficultés pour exercer leurs droits fonciers. Au moment de l'enquête Fasmir, 40,5 pour cent des moins de 35 ans n'avaient pu accéder au foncier contre 21,5 pour cent des femmes plus âgées. Près des deux tiers des paysannes sans terre (65 pour cent) avaient moins de 35 ans.

**Politique agrofondière de l'État et accroissement des inégalités hommes-femmes**

Dans les campagnes du Sud-Bénin la vulnérabilité à la pauvreté concerne davantage les femmes que les hommes en raison des inégalités hommes-femmes dans le domaine de l'accès aux ressources productives (terre, main-d'œuvre et intrants agricoles). La politique de développement rural de l'État a contribué à amplifier ces inégalités. En effet, l'action des organismes publics chargés de la mise en œuvre de cette politique à l'échelle départementale – les Centres d'action régionale pour le développement rural (ou CARDER<sup>5</sup>) – ont privilégié le secteur des cultures

<sup>5</sup> A l'exception du CARDER du Mono, créé en 1969, les CARDER des autres départements ont tous été mis en place par l'Etat au cours de la seconde moitié des années 70.

d'exportation (le coton dans le centre et le nord et le palmier à huile dans le sud), à très forte prépondérance masculine, au détriment des cultures vivrières. Les femmes présentes, majoritairement, dans le secteur vivrier, ont peu bénéficié des services des CARDER en matière de vulgarisation agricole (diffusion de techniques comme le semis en ligne, la culture en couloir ou la jachère améliorée), de fourniture d'intrants (semences sélectionnées, produits phytosanitaires) et de crédits. Les CARDER ont, certes, suscité la création de coopératives féminines de production vivrière et la constitution de groupements féminins de transformation des produits agricoles (fabrication de *gari* [farine de manioc], de tapioca et d'huile de palme). Mais les femmes restent, malgré tout, sous-représentées à l'intérieur du mouvement coopératif (Albert, 1997).

La plupart des groupements féminins du Bénin méridional ont abouti à des échecs relatifs. Les équipements destinés à la transformation des produits agricoles sont demeurés sous-utilisés en raison, notamment, du caractère saisonnier de cette activité. Les groupements de transformatrices de produits agricoles ont été confrontés à des problèmes d'approvisionnement en matières premières et de commercialisation des produits transformés. Les membres des coopératives féminines de production vivrière ont rencontré des difficultés d'accès au foncier et, pour cette raison, les superficies mises en valeur sont demeurées limitées (moins de 1 ha par agricultrice, pour certains groupements). Les difficultés rencontrées par les membres des coopératives pour étendre leurs superficies cultivées ne résultent pas uniquement de la raréfaction des terres agricoles. La défiance de larges fractions de la paysannerie envers les structures d'encadrement du monde rural créées par l'Etat a aussi joué un rôle non négligeable. Les propriétaires fonciers se sont ainsi montrés très réticents à prêter ou louer des terres aux membres des coopératives, de crainte de s'en voir, à terme, dépossédés par l'Etat (Albert, 1997).

Enfin, le manque de sécurité foncière des femmes membres de ces groupements de producteurs a freiné l'adoption des innovations techniques proposées par les agents du CARDER.

Les travaux d'infrastructures réalisés ou impulsés par ces organismes publics (forage de puits, construction et équipement de dispensaires et de maternités, réfection et extension du réseau routier permettant le désenclavement de très nombreux villages) ont sans doute davantage contribué à l'amélioration des conditions de vie de la population rurale, tout particulièrement celles des femmes, que leurs interventions dans le secteur vivrier.

En 1991, le Gouvernement béninois a entamé une restructuration des CARDER. Ceux-ci ont perdu leur monopole en matière de fourniture d'intrants agricoles et ont vu leurs prérogatives réduites dans le domaine de la commercialisation du coton. L'Etat a aussi décidé de renforcer leur action en direction des femmes et des jeunes ruraux (D'Orgeval Dubouchet, 1997).

La filière du coton s'est révélée la grande bénéficiaire de la politique agricole menée par l'Etat depuis le début des années 80, ce qui explique, dans une large mesure, l'essor spectaculaire de cette culture d'exportation. On doit également souligner que la production de maïs a connu une très forte augmentation dans les départements où se trouve localisée la filière du coton, le Zou et le Borgou (situés dans le centre et le nord du Bénin, respectivement), en raison des effets secondaires bénéfiques des engrais utilisés dans la culture du coton (Igué, 1999).

Dans la région méridionale densément peuplée, la misère paysanne a pour cause essentielle le manque de terres. Cependant, la pénurie de terres agricoles n'est pas seulement liée à une densification de l'espace rural due à une croissance soutenue de la population. Elle résulte, au moins en partie, de la politique agrofondcière de l'Etat et, plus particulièrement, de la tentative de modernisation de la palmeraie, qui a connu son plein développement dans les années 1960-1980. La création par l'Etat, sans aucune concertation avec la

paysannerie, de périmètres d'aménagement rural sur lesquels furent implantés des complexes agro-industriels (comprenant des palmeraies sélectionnées, des zones de cultures annuelles, des zones de boisement et de pâturage et des usines de transformation des produits du palmier à huile), a donné lieu à de très nombreuses expropriations de paysans (Le Meur, 1995). Une part du capital social des coopératives, une rente annuelle peu élevée<sup>6</sup> et une parcelle de vivrier de 1,5 ha à l'intérieur du périmètre d'aménagement furent allouées aux paysans expropriés. Ceux-ci durent parfois attendre plusieurs années avant d'obtenir cette parcelle et certains préférèrent migrer en ville (Le Meur, 1995). La création de périmètres d'aménagement rural a accentué la pression foncière et rendu ainsi plus difficile l'accès des femmes et des cadets à la terre (Mongbo et Dossou-Houessou, 2000). En outre, l'installation d'huileries sur les périmètres aménagés a eu pour conséquence de dépouiller les femmes de leur activité traditionnelle de fabrication artisanale d'huile de palme (Droy, 1990).

Les coopératives étaient gérées par une société d'économie mixte, la Société nationale pour le développement rural (SONADER). A l'intérieur de cet organisme, les représentants de l'Etat avaient une influence prépondérante et les décisions relatives à l'organisation du travail, au choix des techniques et des cultures et à la fixation des salaires échappaient, dans une très large mesure, aux paysans membres des coopératives. Les salaires versés par les coopératives étaient faibles et très inférieurs aux revenus procurés par une exploitation agricole. Elles ont donc surtout attiré une main-d'œuvre salariée composée de femmes et de cadets. Le faible niveau de rémunération de la main-d'œuvre, le mauvais fonctionnement des instances décisionnelles des coopératives, en particulier leur bureaucratisation, ainsi que la participation réduite des coopérateurs aux prises de

<sup>6</sup> Cette rente annuelle représentait à peine 3 pour cent de la valeur vénale des terres avant aménagement.

décisions furent autant de facteurs qui contribuèrent à l'échec de la politique de modernisation de la palmeraie du Sud-Bénin. Une opération de rétrocession des terres des coopératives à leurs anciens propriétaires est actuellement en cours, dans le cadre de la restructuration des services agricoles et de la privatisation des sociétés d'Etat prévues par le troisième Plan d'ajustement structurel, adopté par le Gouvernement béninois en 1996 (Mongbo et Dossou-Houessou, 2000).

Les expropriations qui accompagnèrent la constitution des blocs de palmeraies agro-industrielles et celles qui eurent lieu lors de la création des fermes d'Etat, dans les années 70, firent naître, au sein de la paysannerie, une profonde méfiance à l'égard des actions de l'Etat dans le domaine foncier (Pescay, 1998). Ces opérations d'aménagement rural ont contribué à créer une situation d'insécurité foncière qui a découragé l'investissement agricole, tout particulièrement l'investissement à moyen et long termes. En effet, l'adoption de nouvelles pratiques culturelles suppose que l'exploitant(e) agricole dispose d'un minimum d'assurance sur l'avenir et, notamment, de garanties suffisantes concernant la pérennité de ses droits fonciers. Or, la politique de l'Etat a, au contraire, provoqué au sein de la paysannerie une très vive inquiétude concernant la pérennité de ses droits fonciers. Il est possible, également, que cette insécurité foncière ait suscité des «stratégies d'appropriation préventive de l'espace», selon la formule de J.-P. Raison (1989), qui ont contribué à rendre plus difficile encore l'accès des femmes et des cadets au foncier<sup>7</sup>.

La politique agrofondière de l'Etat a donc eu pour conséquence indirecte d'accroître la pénurie de terres agricoles et d'accentuer les inégalités hommes-femmes en matière d'accès au foncier, mais aussi les inégalités

<sup>7</sup> Ces stratégies peuvent, par exemple, consister en l'expansion des superficies plantées en palmiers à huile. Les palmeraies permettent, en effet, à leurs possesseurs de marquer durablement leur emprise sur la terre et d'affirmer ainsi, face à l'Etat, leur droit privatif sur le foncier.

à l'intérieur de la population masculine entre aînés, détenteurs du patrimoine foncier et cadets, héritiers en puissance de ce patrimoine. Les effets de cette politique se sont cumulés avec ceux de la pression démographique et du marché foncier et ont conduit à l'apparition d'une couche de paysan(ne)s sans terre et de paysan(ne)s parcellaires cultivant une terre dont la superficie réduite ne leur permet pas de couvrir leurs besoins fondamentaux et ceux de leur famille.

La précarité de la tenure foncière des femmes du Sud-Bénin compromet le développement de l'agriculture vivrière (et donc l'amélioration de la sécurité alimentaire de la population) en rendant extrêmement difficile tout investissement de long terme dans des techniques permettant, à la fois une meilleure conservation des sols et un accroissement significatif des rendements agricoles. En outre, l'absence de droits permanents des femmes sur la terre contribue à restreindre leur accès au crédit rural, une terre en usufruit n'étant pas considérée comme une garantie fiable pour un emprunt auprès d'une institution financière.

La sécurité foncière peut être évaluée à partir de trois critères:

- la durée des droits sur la terre (permanente ou temporaire);
- le pouvoir de gestion de la terre (liberté totale ou partielle dans le choix des cultures) et le contrôle de son produit;
- la possibilité ou non d'engager des transactions portant sur la terre d'une manière temporaire (prêt, location, mise en gage) ou définitive, de transmettre en héritage ou de vendre (Lavigne-Delville, 1998).

Si on se fonde sur ces trois critères, les hommes disposent, incontestablement, d'une sécurité foncière très supérieure à celle des femmes dans le sud du Bénin comme, du reste, dans la plupart des régions rurales subsahariennes. En effet, seuls les hommes détiennent des droits fonciers permanents, peuvent pratiquer les cultures de leur choix et transférer d'une manière temporaire ou définitive leurs

droits sur la terre, et ce, sous certaines conditions; en effet, les ventes de terres sont soumises à l'approbation des autorités lignagères dans le Bénin méridional. Les femmes, au contraire, ne disposent que de droits temporaires et limités. Elles ne peuvent pratiquer qu'un certain type de cultures (les cultures vivrières) et ne peuvent pas transférer leurs droits fonciers à d'autres personnes (leurs enfants, par exemple). Le manque de sécurité foncière des femmes induit une plus grande vulnérabilité à la pauvreté, car il limite leurs possibilités d'investissement agricole et leur capacité d'épargne (les agricultrices ne peuvent détenir des palmeraies, seule forme d'épargne aisément mobilisable en milieu rural).

Le manque de sécurité de la tenure foncière des femmes (comparée à celle des hommes) ne provient pas seulement du caractère inégalitaire du droit coutumier. Il est aussi lié au développement d'un marché de la terre. Celui-ci fragilise les droits d'usage des femmes en augmentant pour les hommes, détenteurs de droits privatifs, le coût d'opportunité du prêt d'une ou de plusieurs parcelles à leur(s) épouse(s) sans contrepartie financière. Le marché foncier, en transformant progressivement la terre en un capital à valoriser, contribue ainsi à accroître la précarité de la tenure foncière des femmes (à la «précariser»). De plus, l'essor du marché de la terre s'accompagne d'une réduction de la sécurité économique procurée par le système de solidarité familiale à ses membres les plus vulnérables (les femmes et les cadets), car il offre aux dominants de l'ordre lignager (les aînés) la possibilité d'utiliser d'une manière plus rémunératrice leur patrimoine foncier. En d'autres termes, l'extension des transactions marchandes portant sur la terre, en favorisant l'individualisme économique, affaiblit le système de solidarité familiale. La concurrence entre le régime coutumier et un mode marchand d'accès à la terre accentue la vulnérabilité à la pauvreté des deux groupes dont l'accès au foncier dépend le plus étroitement de l'application des règles



coutumières: les cadets, dont un grand nombre se trouvent contraints de migrer en ville, et les femmes.

La politique agrofondcière de l'État en suscitant, au sein de la paysannerie, une très grande incertitude sur la pérennité de ses droits fonciers a contribué à fragiliser le régime coutumier et renforcé ainsi la tendance à la marchandisation de la terre. L'affaiblissement de la force contraignante des règles coutumières d'attribution des droits fonciers a suscité des inégalités d'un autre ordre entre hommes comme entre hommes et femmes, fondées sur la capacité inégale d'accéder au marché foncier dans des conditions satisfaisantes.

L'augmentation de la précarité de la tenure foncière des femmes a amorcé un processus de féminisation de la pauvreté rurale.

## BIBLIOGRAPHIE

- Albert, I.** 1993. *Des femmes, une terre, une nouvelle dynamique sociale au Bénin*. Collection Alternatives paysannes, L'Harmattan, Paris. 264 p.
- Biaou, G.** 1997. Système d'exploitation et cycle de vie. Dans J. Daane, M. Breusers et E. Frederiks (éds), *Dynamique paysanne sur le plateau Adja du Bénin*. Karthala, Paris. p. 49-78.
- Boserup, E.** 1983. *La femme face au développement économique*. Presses universitaires de France, Paris. 315 p.
- Bourdieu, P.** 1987. *Choses dites*. Éditions de Minuit, Paris. 277p.
- Breusers, M. et Gibbon, D.** 1997. L'agriculture Adja. Dans J. Daane, M. Breusers et E. Frederiks (éds), *Dynamique paysanne sur le plateau Adja du Bénin*. Karthala, Paris. p. 189-240.
- Castel, R.** 1995. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Fayard, Paris. 490 p.
- Coquery-Vidrovitch, C.** 1994. *Les Africaines, Histoire des femmes d'Afrique noire du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècles*. Desjonquères, Paris. 395 p.
- Daane, J., Breusers, M. et Frederiks, E. éds.** 1997. *Dynamique paysanne sur le plateau Adja du Bénin*. Karthala, Paris. 348 p.
- Daane, J.** 1997. Conclusions: dynamique, contraintes et perspective. Dans J. Daane, M. Breusers et E. Frederiks (éds), *Dynamique paysanne sur le plateau Adja du Bénin*. Karthala, Paris. p. 315-327.
- Davison, J.** 1988. Land and Women's Agricultural Production: The Context. Dans J. Davison (éd.), *Agriculture, Women and Land – The African Experience*. Westview Press. p. 1-32.
- Dissou, M.** 1998. A la recherche d'une meilleure concertation entre l'Etat et le monde rural au Bénin. *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles*, n° 2. p. 74-86.
- D'orgeval Dubouchet, I.** 1997. *Incidence des stratégies individuelles et collectives des femmes rurales sur les dynamiques du développement au Bénin (cas du Département du Zou)*. Institut national agronomique Paris-Grignon. 293 p. (thèse)
- Dossou-Houessou, A. et Mongbo, R.L.** 2000. Le secteur rural, la libéralisation depuis 1990. Dans P. Hountondji (éd.), *Economie et société, le Bénin, d'hier à demain*. L'Harmattan, Paris. p. 101-141.
- Droy, I.** 1990. *Femmes et développement rural*. Karthala, Paris. 178 p.
- FAO.** 1993. *Evaluation comparative et multidimensionnelle des modes de détention et de gestion des ressources naturelles au Bénin*. Par M. Dissou. Rome. 63 p.
- Frank, O. et Mc Nicoll, G.** 1987. An Interpretation of Fertility and Population Policy in Kenya. *Population and Development Review*, 8(3): 539-566.
- Goody, J.** 1976. *Production and Reproduction: A Comparative Study of the Domestic Domain*. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni. 57 p.
- Igué, J.O.** 1999. *Le Bénin et la mondialisation de l'économie – les limites de l'intégrisme du marché*. Karthala, Paris. 310 p.
- INSAE.** 1994. *Recensement de la population et de l'habitat du Bénin (1992)*, volume I, Résultats définitifs, 1994.
- Jazairy, I., Alamgir, M. et Panuccio, T.** 1992. *The State of World Rural Poverty: An Inquiry into its Causes and Consequences*. FIDA, New York University Press, New York, Etats-Unis.
- Ki-Zerbo, J.** 1995. *Histoire de l'Afrique noire*. Hatier, Paris. 731 p.
- Lavigne Delville, P.** 1998. La sécurisation de l'accès aux ressources: par le titre ou l'inscription dans la communauté. Dans P. Lavigne Delville (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?* Karthala, Paris. p. 76-86.
- Le Meur, P.Y.** 1995. Etat, paysanneries et pouvoirs locaux au Sud-Bénin, *Politique africaine*, n° 59, octobre. p. 82-101.

- Locoh, T.** 1996. Changement des rôles masculins et féminins dans la crise: la révolution silencieuse. Dans J. Coussy et J. Vallin (éds), *Crise et population en Afrique*. Les Etudes du CEPED, n°13. CEPED, Paris. p. 445-470.
- Martin, D.M. et Hashi, O.F.** 1992. *Women in Development: The Legal Issues in Sub-Saharan Africa Today*. Working Paper No. 4, World Bank, Africa Region, Poverty and Social Policy Division, Technical Department, Washington.
- Mathieu, P. et Tabutin, D.** 1996. Démographie, crise et environnement dans le monde rural africain. Dans J. Coussy et J. Vallin (éds), *Crise et population en Afrique*. Les Etudes du CEPED, n°13, CEPED, Paris. p. 123-160.
- Mondjannagni, A.C.** 1977. *Campagnes et villes au sud de la République populaire du Bénin*. Mouton-La Haye, Paris. 614 p.
- Mongbo, R.L. et Dossou-Houessou, A.** 2000. Le secteur rural: l'héritage colonial et sa gestion jusqu'en 1990. Dans P. Hountondji (éd.), *Économie et société, le Bénin, d'hier à demain*. L'Harmattan, Paris. p. 75-100.
- Pescay, M.** 1998. Transformation des systèmes fonciers et «transition foncière» au Sud-Bénin. Dans Ph. Lavigne Delville (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?* Karthala, Paris. p. 131-156.
- Pfeiffer, V.** 1988. *Agriculture au Sud-Bénin, passé et perspectives*. L'Harmattan, Paris. 172 p.
- PNUD.** 1997. *Rapport sur le développement humain au Bénin*. 132 p.
- Polanyi, K.** 1975. L'économie en tant que procès institutionnalisé. Dans K. Polanyi, C.M. Arensberg et H.W. Pearson (éds), *Les systèmes économiques dans l'histoire et dans la théorie*. Larousse, Paris. p. 239-260.
- Raison, J.-P.** 1989. *Quelles sociétés rurales pour l'Afrique en l'an 2000?* Documents préparatoires au Cahier du GEMDEV n° 17, novembre, Paris. p. 83-98.
- Tardits, C.** 1956. *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne*. Etude sociologique et cadastrale. ORSTOM, Paris. 147 p.
- Wartena, D.** 1988. «Comme le monde évolue...» Une histoire agronomique du plateau d'Aplahoué, 1894-1986. Département d'histoire rurale, Université agronomique de Wageningen, Wageningen, Pays-Bas. (mémoire de maîtrise)
- Wartena, D.** 1997. Marchandisation et production agricole féminine. Dans J. Daane, M. Breusers et E. Frederiks (éds), *Dynamique paysanne sur le plateau Adja du Bénin*. Karthala, Paris. p. 115-151.