

1 9 9 8 / 1

land reform

LAND SETTLEMENT AND COOPERATIVES

réforme agraire

COLONISATION ET COOPÉRATIVES AGRICOLES

reforma agraria

COLONIZACION Y COOPERATIVAS



Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

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:

**Publishing Management Group,  
FAO Information Division/  
Groupe des publications,  
Division de l'information de la  
FAO/**

**Grupo de Gestión de las  
Publicaciones, Dirección de  
Información de la FAO**

Editorial Board/Comité de  
rédaction/Comité de Redacción

**S. Funes, J. Riddell,**

**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  
nationaux et internationaux.  
Les articles paraissent dans la  
langue originale (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 los  
puntos de vista de la FAO.

Tel.: (396) 5705 4741

Fax: (396) 5705 3152

E-mail: Paolo.Groppo@fao.org



## 1 Foreword/Préface/Presentación

*Jolyne Melmed-Sanjak and Susana Lastarria-Cornhiel*

## 5 Land access, off-farm income and capital access in relation to the reduction of rural poverty

Accès à la terre, au capital et aux revenus non agricoles dans une perspective  
de réduction de la pauvreté en milieu rural

Acceso a la tierra, obtención de ingresos extraprediales y acceso al capital  
en relación con la reducción de la pobreza rural

*Frank Vogelgesang*

## 21 After land reform, the market?

Réforme foncière et marché de la terre

¿Después de la reforma agraria, el mercado?

*Carlos E. Guanziroli*

## 37 La reforma agraria en el marco de una economía global: el caso de Brasil

Agrarian reform in a globalized economy: the case of Brazil

La réforme agraire dans le cadre d'une économie en voie de globalisation:  
le cas du Brésil

*Bensouda Korachi Taleb*

## 55 Vers la privatisation des terres: le rôle de l'Etat dans la modernisation des régimes fonciers au Maroc

Towards private landownership: the state's role in the modernization of land tenure  
in Morocco

Hacia la privatización de las tierras: el papel del Estado en la modernización de los  
régimenes de tenencia en Marruecos

*A.S. Kauzeni, F.C. Shechambo and Ibrahim Juma*

## 71 Private and communal property ownership regimes in Tanzania

Les systèmes privés et collectifs de propriété en République-Unie de Tanzanie

Régimenes de propiedad privada y comunal en la República Unida de Tanzania

*Mohamed Gharbi*

## 83 Private, collective and state tenure in Tunisia

Terres privées, collectives et domaniales en Tunisie

Tierras privadas, colectivas y del Estado en Túnez

---

*W. Kisamba-Mugerwa*

**95 Private and communal property rights in rangeland and forests in Uganda**

Droits de propriété privée et commune dans les zones forestières et les pacages en Ouganda

Los derechos de propiedad privada y colectiva en los pastizales y bosques de Uganda

---

*Guillaume Lanly*

**107 Les immigrés de la vallée du fleuve Sénégal en France: de nouveaux acteurs dans le développement de leur région**

Senegal Valley immigrants in France contribute to the development of their home region

Los inmigrantes del valle del río Senegal residentes en Francia: nuevos actores del desarrollo en su región de origen

---

*Jian-Ming Zhou*

**123 Land consolidation in Japan and other rice-based economies under private landownership in monsoon Asia**

Regroupement des terres au Japon et dans d'autres économies rizicoles de l'Asie influencées par le régime des moussons

Consolidación de la tierra en el Japón y en otras economías basadas en el arroz en régimen de propiedad privada en el Asia monsonica

---

*Massimo Canali, Agron Hetoja, Ilir Peqini and Andrea Segrè*

**137 Lessons from a diagnostic analysis of Albania's Divjaka region**

Enseignements tirés d'une analyse diagnostique effectuée dans la région albanaise de Divjaka

Enseñanzas de un análisis de diagnóstico realizado en la región de Divjaka, Albania

---

## Foreword

This issue of *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* includes interesting descriptions of land tenure and related policies in Uganda, Tunisia, the United Republic of Tanzania and Morocco. Two thought-provoking articles on access to land and other assets focus on policies to reduce poverty and the function of markets in the allocation of production resources. In the first, J. Melmed-Sanjak and S. Lastarria-Cornhiel conclude that any reduction in rural poverty requires a series of policy efforts that recognize the links existing between household options of access to assets, the access strategies they adopt and macrostructural changes. In the second article, F. Vogelgesang argues in favour of applying an institutional analysis to examine the possibilities and limitations of an approach that favours market mechanisms as an alternative to the discouraging results of past redistributive reform in Latin America. The article by C. Guanziroli seeks to place the ongoing process of land reform in Brazil in the context of the new orientations and trends of economic growth and globalization.

The experiences of immigrants from the Senegal River basin are taken up again by G. Lanly who looks at their interactions with the population and organizations of their place of origin. The issue concludes with further thought on applying diagnostic analysis in the region of Divjanka, in Albania.

The bulletin therefore continues to provide its growing readership with articles on a wealth of experiences and reflections that will stimulate debate and action. These are available in traditional print form or in the SD Dimensions section of the FAO website. The central aim is to provide new elements and approaches that will help achieve FAO's fundamental objectives of food security and sustainable agricultural development, and give effect to the commitments assumed by its Member Nations at the World Food Summit held in November 1996.

Matters related to land tenure regimes are becoming increasingly central to the preoccupations of those involved in economic, agricultural and, particularly, rural development. This is reflected in the recent publication by the Pontifical Council for Justice and Peace, *Towards a better distribution of land: the challenge of agrarian reform*.

We hope to be able to include case studies and analyses in subsequent issues of this bulletin that will provide additional information and elements on a topic which requires extensive theoretical understanding and a practical awareness of the social and policy dimensions.

## Préface

On trouvera dans ce numéro du bulletin d'intéressantes descriptions de la situation actuelle et des politiques foncières en Ouganda, en Tunisie, en République-Unie de Tanzanie et au Maroc. Deux autres articles évocateurs, consacrés à l'accès à la terre et aux autres actifs, concernent les politiques de lutte contre la pauvreté et la fonction des marchés en matière d'attribution des ressources productives. Dans le premier, J. Melmed-Sanjak et S. Lastarria-Cornhiel concluent que la lutte contre la pauvreté rurale passe par des efforts de politiques multiples, qui reconnaissent les liens existant entre les options d'accès des ménages aux actifs, les stratégies concernant les revenus que réalisent ces foyers et les modifications macrostructurelles. Dans le deuxième article, F. Vogelgesang examine la validité de l'analyse institutionnelle appliquée à l'examen des possibilités et des limites d'une optique privilégiant les mécanismes de marché en remplacement des réformes de redistribution des terres en Amérique latine qui ont donné des résultats décevants. Quant au texte de C. Guanziroli, il se propose de placer le processus actuel de réforme agraire au Brésil dans le cadre des orientations et tendances nouvelles de la croissance économique et de la mondialisation.

Les expériences des immigrants de la vallée du fleuve Sénégal, en particulier leur interaction avec les populations et organisations du lieu d'origine, sont reprises dans la description préparée par G. Lanly. On y trouve également une nouvelle réflexion sur l'application de l'analyse diagnostique à la région de Divjanka (Albanie).

Le bulletin continue donc à présenter à un lectorat toujours plus large, qui reçoit cette publication soit sous sa forme classique imprimée, soit à la page du développement durable du site Web de la FAO, des articles destinés à alimenter le débat et la pratique grâce à des expériences et des réflexions très diverses. Il s'agit essentiellement de fournir de nouveaux éléments et optiques pouvant contribuer à la réalisation des objectifs fondamentaux de la FAO en matière de sécurité alimentaire et de développement agricole durable et à la concrétisation des engagements pris par les Etats Membres lors du Sommet mondial de l'alimentation, qui s'est tenu en novembre 1996.

Les questions relatives aux régimes fonciers sont de plus en plus présentes dans les préoccupations des agents du développement économique, agricole et en particulier rural. Cette tendance est d'ailleurs confirmée par la récente publication, par le Conseil pontifical, de *Pour une meilleure répartition de la terre: le défi de la réforme agraire*.

Dans les prochains numéros du présent bulletin, nous espérons pouvoir présenter des études de cas et des analyses qui permettent d'incorporer des informations et des éléments nouveaux dans l'étude d'un thème qui exige à la fois l'excellence théorique et la connaissance des pratiques politiques et sociales en jeu.

## Presentación

Esta edición del boletín incluye interesantes descripciones de la situación actual y las políticas de tenencia de la tierra en Uganda, Túnez, República Unida de Tanzania y Marruecos. Otros dos sugestivos artículos sobre acceso a la tierra y a otros activos se refieren a las políticas de reducción de la pobreza y a la función de los mercados en la asignación de los recursos productivos. En el primero de ellos, J. Melmed-Sanjak y S. Lastarria-Cornhiel concluyen que la reducción de la pobreza rural requiere esfuerzos de políticas múltiples, que reconozcan los vínculos existentes entre las opciones de acceso a activos por parte de las unidades domésticas, las estrategias de ingreso que realizan esas unidades, y los cambios macroestructurales. En el segundo, F. Vogelgesang argumenta en torno a la validez del análisis institucional aplicado al examen de las posibilidades y limitaciones de un enfoque que privilegie los mecanismos de mercado como alternativa a los anteriores desalentadores resultados de reformas redistributivas en América Latina. Por su parte, el texto de C. Guanziroli se propone ubicar el actual proceso de reforma agraria en Brasil en el marco de las nuevas orientaciones y tendencias del crecimiento económico y la mundialización.

Las experiencias de inmigrantes provenientes del valle del río Senegal, en especial sus interacciones con las poblaciones y organizaciones del sitio de origen, son retomadas en la descripción preparada por G. Lanly. Se incluye además una nueva reflexión sobre la aplicación del análisis diagnóstico en la región de Divjanka, Albania.

El boletín continúa así presentando a un número creciente de lectores, que reciben esta publicación tanto en su forma clásica impresa como a través de la sección SD Dimensiones del sitio WEB de la FAO, artículos destinados a alimentar el debate y la práctica con experiencias y reflexiones de muy diferente naturaleza. El propósito principal es proporcionar nuevos elementos y enfoques que puedan contribuir al logro de los objetivos fundamentales de la FAO en materia de seguridad alimentaria y desarrollo agrícola sostenible, y a la realización de los compromisos asumidos por las naciones miembros durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en noviembre de 1996.

Los asuntos relativos a los regímenes de tenencia de la tierra están adquiriendo una mayor presencia en la preocupación de los actores en el ámbito del desarrollo económico, agrícola y rural en particular. No es ajena a esa tendencia la reciente publicación por parte del Consejo Pontificio «Justicia y Paz» con el título de *Para una mejor distribución de la tierra. El reto de la reforma agraria*. En próximas entregas de este boletín esperamos presentar estudios de caso y análisis que permitan incorporar más información y elementos a un tema que reclama tanto la excelencia teórica como el conocimiento de las prácticas políticas y sociales involucradas.

## **Accès à la terre, au capital et aux revenus non agricoles dans une perspective de réduction de la pauvreté en milieu rural**

*Le cadre actuel de la croissance économique et du développement inclut une tendance générale vers la privatisation des droits fonciers, l'effondrement des structures collectives en agriculture, ainsi qu'une dépendance des marchés fonciers comme moyen pour les agriculteurs de participer au processus de développement. Malgré la disparition de la réforme foncière de l'ordre du jour politique, il est clair que les situations qui ont conduit dans le passé à la mise en place de réformes foncières n'ont pas disparu. Cet article discute la pertinence de prendre en compte les structures foncières dans le cadre de l'évaluation des politiques macroéconomiques qui ont une incidence sur l'agriculture. Sont également abordés: les liens entre la sécurité de la tenure foncière et l'accès au revenu et aux ressources; la nature et la performance du marché foncier en ce qui concerne la participation des populations rurales pauvres; et finalement le lien entre les structures agraires et le revenu non agricole. La conclusion tirée est que la réduction de la pauvreté rurale requiert des actions à facettes multiples, qui reconnaissent les liens entre les possibilités d'accès aux ressources des ménages, les stratégies de revenu des ménages et les changements macroéconomiques et structurels.*

## **Acceso a la tierra, obtención de ingresos extraprediales y acceso al capital en relación con la reducción de la pobreza rural**

*El actual marco de crecimiento económico y desarrollo incluye una tendencia general hacia la privatización de los derechos sobre la tierra y el colapso de las estructuras colectivas en la agricultura, así como una perspectiva hacia los mercados como vías para que los campesinos accedan a participar en el proceso de desarrollo. No obstante la eliminación de la reforma agraria como parte explícita de la agenda política, es claro que las situaciones que llevaron a la activación de las reformas del régimen de tenencia de tierras en décadas pasadas no han desaparecido. Este artículo analiza la relevancia del análisis de los sistemas de tenencia de la tierra cuando se evalúan políticas macroeconómicas que afectan a la agricultura. También se discuten los vínculos entre seguridad en la tenencia de la tierra y acceso a ingresos y otros activos; la naturaleza y el desempeño de los mercados de tierra en relación con la participación de los pobres rurales y, finalmente, la relación entre estructuras organizacionales agrarias e ingresos extraprediales. Se concluye que la reducción de la pobreza rural requiere esfuerzos de políticas múltiples, que reconozcan los vínculos existentes entre las opciones de acceso a activos por parte de las unidades domésticas, las estrategias de ingreso que realizan esas unidades, y los cambios macroestructurales.*

# Land access, off-farm income and capital access in relation to the reduction of rural poverty

Jolyne Melmed-Sanjak  
Susana Lastarria-Cornhiel

*The current framework of economic growth and development includes a general trend towards the privatization of land rights and a collapse of collective structures in agriculture as well as a move towards reliance on land markets as the means of peasant access to participation in the development process. Despite the removal of land reform as an explicit part of the policy agenda, it is clear that the situations which led to the activation of land reforms in past decades are still in place. This article discusses the relevance of looking at land tenure systems when evaluating macroeconomic policies that affect agriculture. Also discussed are the link between land tenure security and access to income and assets; the nature and performance of land markets with regard to the participation of the rural poor; and the link between agrarian organizational structures and off-farm income. The conclusion reached is that rural poverty reduction requires multifaceted policy efforts that recognize the linkages among household asset access portfolios, household income strategies and macrostructural changes.*

## INTRODUCTION

Understanding the linkages between access to land (size and ownership structures) and access to other sources of income and capital is an essential element in the policy dialogue about food security and poverty reduction. The current framework of economic growth and development includes a general trend towards the privatization of land rights and a collapse of collective structures in agriculture as well as a move towards reliance on land markets as the means of peasant access to participation in the development process. Despite the removal of land reform as an explicit part of the policy agenda, it is clear that the situations which led to the activation of land reforms in past decades are still in place. It is still very important, therefore, for these issues to be addressed, albeit following a “market-oriented” approach (Shearer, Lastarria-Cornhiel and Mesbah, 1991).

There is ample evidence of continued

pervasive rural poverty and hunger, starting at little changed and low-productivity agrarian structures. The underutilization of land resources by some and the intensive, degrading use of marginal lands by multitudes of land-poor peasant farmers still characterize contemporary agrarian structures (Kay, 1994; de Janvry and Sadoulet, 1989a; Thiesenhusen and Melmed-Sanjak, 1990; Thiesenhusen, 1991; Salgado, 1994; Melmed-Sanjak, 1992; Binswanger and Elgin, 1990; Lopez and Romano, 1995). Thus, de Janvry and Sadoulet (1989a) say “the leading cause of rural poverty is the lack of sufficient access to land and low-productivity of land”.

Yet, implicit in the policy regimes of market liberalization (structural adjustment) is the fact that there is no need for action other than removing government-imposed constraints on the operation of markets because – as it is said – when markets are allowed to work, growth will

occur and all will benefit. Several authors have questioned the exclusionary/inclusionary nature of contemporary macroeconomic growth strategies (Kay, 1994; Carter and Mesbah, 1993; Stonich, 1992; de Janvry, Sadoulet and Davis, 1995; Melmed-Sanjak, 1992) when discussing directly the implications for food security. A fair conclusion that receives much support in the empirical literature is that, while the modus of land reform in the past needed to be structurally adjusted, today's structural adjustment policies need to encompass some forms of land reform (e.g. land market development policies that explicitly address the ability of the poor rural strata to participate as well as issues of land tenure insecurity). In particular, two key differences in present-day land policy are: i) the use of market-oriented strategies; and ii) recognition of the interlinkages among land markets and other rural factor (e.g. capital and labour) markets.

Furthermore, concern about problems of environmental degradation and long-term survival increasingly focuses on problems of peasants' access to and use of land resources (Thiesenhusen, 1991). In this vein, Reardon and Vosti (1995) offer a "new conceptual framework to explore the poverty-environment links" asserting that "the range of types of poverty is the range of lack of various assets (and income flows derived from them ...)". Their call for the application of household economics and for the analysis of income strategies to be "brought to bear on understanding the environment-poverty links" is already being pursued and increasingly recognized (Larson and Bromley, 1990; Perrings, 1989).

In the light of the above, to rationalize the persistence of rural poverty and hunger, the entitlements failure approach proposed by Sen (1981) for explaining famine seems very relevant. Sen's approach strongly suggests that food supply is not a problem of hunger but rather that hunger is a problem of access to the available supply as determined by entitlements. Entitlements vary across groups within social systems

and across social systems. It is clear to us that around the rural areas of the globe, access to food is determined at least partly by a person's access to various types of capital (e.g. land, physical non-land, human and financial).

Thus, Sen's approach points out the usefulness of the current conceptual frameworks for classifying groups according to asset typologies that are being presented in discussions on various aspects of rural poverty (de Janvry, Sadoulet, and Davis, 1995; Reardon and Vosti, 1995; Carter and Kalfayan, 1989). Of particular importance is the issue of how agrarian structure (landownership structures and farm-size distributions) is or is not a key to defining these typologies. This is a primary focus of the present article, in which evidence is presented in favour of an approach to food security that promotes off-farm income generation and land access enhancement as complementary parts of a policy regime.

This conclusion is reached through a synopsis of various strands of relevant literature. First, there is a general discussion of the relevance of looking at land tenure systems when evaluating macroeconomic policies that affect agriculture. This is followed by a more detailed discussion of the link between land tenure security and access to income and assets, the nature and performance of land markets with regard to the participation of the rural poor and, finally, the link between agrarian structures and off-farm income. In the concluding section, these three pieces are brought together in a macropicture and brief discussion of policy.

## REVIEW OF EMPIRICAL LITERATURE

### **Agrarian structure, access to capital and the implications of agricultural sector policy for the rural poor**

As mentioned in the introduction, there is discordance between contemporary macropolicy initiatives and the microfoundations through which they operate. A key conclusion from analysing the impacts of macropolicy through the lens of microeconomic decision-making models

is that access to various forms of capital is pivotal in determining household income strategies and, therefore, in determining the likely change in household behaviours and well-being when faced with macropolicy changes. Mention of two such modelling exercises, which also offer empirical insights, should suffice to demonstrate this important revelation.

First, Carter and Mesbah (1993) conduct a simulation analysis of how various strata of the Chilean peasantry will fare in the land market during a period of rapid agricultural export-led growth. Their exercise is based on the theoretical model of household behavioural strategies developed in Carter and Kalfayan (1989). A key factor in this model, and hence in defining the differentiated behaviours of various classes of rural households, is that households are stratified according to resource endowments (or asset typologies) which imply different behavioural strategies. Each stratum is differently constrained by its relative need for and ability to participate in size-sensitive rural factor markets. A typology of rural households is defined, including proletarian, semi-proletarian, peasant and capitalist family farms and hierarchical capitalist farms. These farms differ in particular in their capacity to increase access to landholdings and financial capital and decrease reliance on off-farm employment for survival. The latter three forms of farming differ significantly also with regard to the types of labour employed on their farms. The implications of this typology for participation in the land market are striking and are discussed under Land markets as a means of access for the rural poor, p. 60.

Put simply, these authors amply demonstrate a problem with policy models which, as de Janvry, Sadoulet and Davis (1995) say, "... generally abstract from these features [market failures, transactions costs, etc.] and postulate instead the existence of perfect markets with exceptions such as surplus labour, price regulation ...". The authors make this statement in the context of showing how consideration of

microeconomic features, such as whether or not a household is a net buyer or net seller of a farm commodity, matters for the distribution of the benefits and costs of the North American Free Trade Agreement [NAFTA]. (Similar results were demonstrated by de Janvry and Sadoulet (1989b) in the context of Ecuador.) Their conceptual framework relies on a typology of rural households which stresses "differential income strategies based on access to land per adult member ...". Their typology focused on how different forms of capital determine earnings level.

Carter and Weibe (1990) look at the "evolution of landownership structure itself". Their model and data postulate that working capital constraints (*ex ante* capital) combined with consumption credit constraints (*ex post* capital) lead the poor to the adoption of safety-first strategies entailing the growing of basic foods (food security). This is a consequence of size-sensitive access to capital. Thus, smallholders systematically opt away from high-profit commercial crop production which then stifles their ability to accumulate land over time. Larger farms, which do not face such constraints on capital, are thus advantaged in short-term income distribution and in long-term capacity of land accumulation via the market.

Within a similar framework, Carter (1994) reviews the issues of class basis and bias of agrarian growth in Paraguay. He demonstrates again the short-term effects on small farm participation and net employment effects which take place given a static distribution of land. More important, he draws attention to how resulting differences in economic returns across variously sized farms might cause a structural change in the ownership distribution of land via the operation of imperfect land markets that favour medium-sized to big farms. Furthermore, caution Reardon and Vosti (1995), "... in the long run, if a household is investment-poor [asset-constrained] but not welfare-poor [absolute income standard], it may lead to

natural resource degradation that eventually causes the household to become welfare-poor ...”.

In summary, it can be said that asset typologies define rural classes according to asset portfolios which tend to stratify according to farm size groups. Therefore, different farm size groups will be observed to use different behavioural strategies (income strategies). These differences will affect the outcomes of macroeconomic policy decisions and, hence, must be recognized and taken into consideration at the point of policy design.

### **Land titling tenure security and investment in agriculture**

Increasing attention has been given since the early 1980s to land titling as a means of increasing tenure security. The titling of land (and the registration of titles in a public registry) is considered to be the best way to protect ownership rights to land, in other words, the best form of tenure security. Land titling and registration is the highest level of formalization of ownership rights in private property tenure systems. Where private property as a tenure form is not dominant, however, land titling has little consequence or utility because land-holders acquire tenure security through other mechanisms (e.g. membership in a group or family). This explains why titling programmes in some areas either have little impact, unintended effects, or quickly become outdated (for example, title documents are not kept up to date when property is transferred). It also explains the low participation rates in some supply-driven titling efforts, e.g. Honduras.

Greater tenure security, theoretically, has two impacts: increased agricultural productivity and more dynamic land markets. Titling is expected to facilitate land transfers, stimulate the land market and increase the supply of land on the market; thus, it can be a mechanism for redistributing land and making land more accessible to landless and land-poor farmers. Feder *et al.* (1988) argued that land titles reduce the uncertainty over the

entitlement of owners to maintain or transfer land rights and, in turn, affect the price and scope of land transactions. They hypothesize that greater security of ownership raises farm productivity and, as a result, the market value of land is higher for titled land than for an identical parcel that is not titled. The most commonly recognized benefit from the titling and registration of land, besides the tenure security bestowed on the property owner, is the use of those secure ownership rights as collateral to solicit credit. Formal lending agencies, such as banks, often require not only that property being used as collateral be titled, but that the title be registered. In fact, the rationalization for the cost of titling and registration programmes is that they put capital into the hands of people with little wealth and a low income, leading to increased investment and productivity by these families.

Titling and/or registration of ownership rights to land, it has been argued, increases the productivity of land because:

- i) increased tenure security provides incentives to invest time, labour and capital in the land (making improvements) and agricultural production (buying inputs);
- ii) titled land can be used as collateral to secure credit (capital) for investment, thus making credit more abundant; and
- iii) titling facilitates land transfers, resulting in land moving into the hands of more productive farmers.

The impact of titling and tenure security on credit availability and agricultural productivity can be broken down into supply and demand effects. Demand effects occur when the acquisition of a land title increases the farmer's security and certainty that he or she will be able to maintain possession of the land and benefit from investments that improve its productive capacity. Increased security is hypothesized to enhance investment incentives and increase the demand for capital and variable inputs complementary to capital and, thereby, raise agricultural productivity. Supply effects result when the provision of a secure and legal land title

improves a farmer's access to cheaper and longer-term institutional credit because the land can be pledged as collateral for loans. Output on securely owned (i.e. titled) parcels is consequently expected to be greater than on untitled parcels because of a greater use of inputs of capital and other variable production factors and potential shifts to more capital-intensive crops. Thus, the combined demand and supply effects, it is hypothesized, cause higher farm productivity on titled land and also raise the price that titled land can command in the land market.

The rationale provided by Feder *et al.* (1988) for land titling, however, ignores a number of other factors which shape farm productivity and may affect the desired outcomes of titling programmes. Stanfield (1985) argues that, in addition to ownership security, farmers' investment decisions are affected by a number of factors such as alternative investment opportunities, accessibility of production inputs, the farmer's present debt structure and overall profitability of farming and the availability of investment capital. These factors are dependent on agricultural and macroeconomic policies. Moreover, the assumption that credit is available must be seriously questioned. In an environment of imperfect capital markets, small farmers' access to credit is rationed and a title to land may not overcome the obstacles to obtaining access to institutional credit.

Further, under some conditions, the provision of land titles may work to the disadvantage of smallholders. As Carter (1994) points out: "If titled land operates as collateral ... then foreclosure and land loss is a real possibility. The threat of land loss is of course supposed to mitigate moral hazard problems associated with credit contracts. But in a stochastic agricultural environment which lacks insurance markets, the farmer faces a genuine exogenous probability of loss of titled and mortgaged parcels."

Under these circumstances, the impact of land titles on individual investment incentives and productivity is likely to be greater for

wealthier farmers whose land size and wealth (access to other assets) leave them favourably situated with respect to capital and insurance markets. For smallholder farmers, potential benefits of land titles may be overwhelmed by market access problems, leaving little incentive for title acquisition.

While definitive and conclusive studies on the long-term effects of land titling on the agrarian structure still need to be undertaken, assessments and studies undertaken in the last decade seem to indicate that titling, in and of itself, does not increase credit transactions, improve production levels on titled land or increase the number of land transactions (Seligson and Nesman, 1989; Boster *et al.*, 1989; Stanfield *et al.*, 1986; Larson, 1995). A preliminary report by Lopez and Romano (1995) indicates some positive differences in investment and credit for titled farmers over non-titled farmers. However, this study examines the same sample of farmers from Honduras that Larson (1995) uses in her analysis. Lopez and Romano's data were collected one year later and include an additional sample from another region in Honduras. The fact that their results are inconsistent means that more attention is needed in evaluating their data as well as their competing methodologies and the differences between the two regions in Honduras. Finally, despite a lack of evidence of productivity effects, there is evidence of a significant impact of titling on the market price of land (Salgado, 1994; Larson, 1995; Carter, Luz and Galeano, 1992). This could reflect the capitalized value of the costs of acquiring a land title as well as perceived implications of title for tenure security and access to credit. Such perceptions are witnessed by Larson (1995).

An assessment of titling programmes in Latin America (Stanfield, 1990) reached the following conclusions:

- The effectiveness of customary means for protecting rights of ownership have been underestimated, while the advantages of formal land information and administration systems have been overestimated.

- The effects of increasing the negotiability of titles so as to stimulate the loss of land by the peasantry may be exaggerated.
- The role of security of ownership in landholder investment behaviour has been misinterpreted.

Studies of titling and registration programmes in Africa appear to arrive at similar and even stronger conclusions. Atwood (1990), in his comprehensive article on the formalization of land rights in Africa, cautioned against assuming positive results from land titling. Atwood reviewed three claims attributed to land titling: increased productivity through improved factor mobility (land transfers), increased access to agricultural credit and increased on-farm investment. He found that results of titling in Africa are mixed at best. The same conclusion is reached by Gavian and Fafchamps (1996).

First of all, land registration may reduce risks and transaction costs for some landowners but, for certain large sectors, particularly small landholders who formerly depended on customary tenure mechanisms, risk and transaction costs actually increase. For example, in Kenya transaction costs are sufficiently high to discourage registration of land transfers. And, as mentioned before, titled land may have a higher risk of being lost than customarily held land. Second, with regard to credit access, financial markets in Africa are generally not available for small farmers, even if they hold titled land. This is mainly because transaction costs for small farmers are prohibitively high and because bank credit going to agriculture is determined by factors other than profitability. In other words, the credit for agriculture is not available in any case. In addition, land as collateral is not that attractive or useful in Africa since, because of cultural norms and administrative problems, financial institutions are loath to foreclose on landed property.

Finally, Atwood found that substantial investments in land improvements and in new technology have taken place in Africa,

whether ownership has been formalized or not. Most African farmers are secure in their holdings at present, and their decision to invest and increase productivity is based on other factors, suggesting that indigenous tenure systems, in spite of offering limited individualized land rights, have not had a negative impact on agricultural productivity. Larson and Bromley (1990) reach a similar conclusion about the role of private versus communal ownership forms in promoting environmental conservation.

Barrows and Roth (1989), after reviewing evidence from numerous regions in Africa, conclude that land registration has had very little effect on investment demand. It appears that, while titles increase lenders' security, financial markets in Africa have not substantially increased the credit supply. Thus, a title to land appears to be less important in determining farm productivity than other factors such as market (capital and factor) access.

In addition, the formalization of ownership rights is not unbiased. Titling seems to be self-selective in that landowners who already have tenure security are more likely to seek a title (Carter, Weibe and Blarel, 1991). These owners tend to have larger landholdings, be better educated and grow cash crops. Some studies have also found that titling programmes are often utilized by people who, because of their position, education or personal contacts, are able to acquire a title to land that actually belongs to someone else.

### **Land markets as a means of access for the rural poor**

In the past, arguments for progressive land reforms were often supported with both equity and productivity arguments. The widely accepted observation of an inverse relationship between farm size and output per unit of land was a basis for the productivity argument. In the current environment of reliance on private property and market allocations, the inverse relationship yields the expectation that competitive land markets would reallocate

land towards the smaller end of the agrarian structure. The next sections briefly review the evidence on the inverse relationship and then focus on research efforts that demonstrate the limitations to the assumption that land markets, as currently constituted, will generate redistributive outcomes.

***The inverse farm size-productivity relationship.***

A comprehensive review of the literature that provides worldwide evidence of an inverse farm size-productivity relationship, as related to the rationale for land redistribution, is found in Domer (1992). The basic explanation is found in differences in resource endowments which lead small farms to allocate more labour per unit of land, thus cultivating the land more intensively than larger farms. Kevane (1996) reviews the literature, including the works of Carter and Weibe (1990), Eswaran and Kotwal (1986) and Feder (1985), which suggest that the nature of markets provides incentives for large farms to cultivate extensively and small farms to cultivate intensively, causing land redistribution being viewed as a win-win process of efficiency and equity.

More recent papers that address the relationship between farm size, resource allocation and productivity in the context of size-sensitive markets provide some evidence of innuendoes which suggest a competitiveness gap for small farms in contrast to a strictly inverse relationship. Carter and Weibe (1990), for example, report on farm data from Kenya which indicate a U-shaped relationship (which is at first inverse but quickly becomes positive). This pattern, they argue, is explained easily using the Carter-Kalfayan theory of farm size-rationed access to working capital, which favours larger farms combined with imperfect labour markets that facilitate small farm family activities based on an intensive use of family labour. The labour advantage of the very small landholder is eventually overridden by capital constraints.

Kevane (1996) provides another example.

He argues that earlier discussions of the inverse relationship overlook the roles of wealth and the ability to bear risk in determining behavioural strategies. His analysis is of data from the Sudan, where land is not the main constraint. Similar to Carter and Kalfayan (1989), Kevane builds a decision model of optimal labour-land ratios under different “regimes of market imperfections”, and this confirms the explanations given above. This model shows three regimes under which the relationship between farm size and land productivity becomes positive. These are empirically supported with data from the western Sudan.

***The nature of land markets: structure and function.***

In view of the discussion of the discordance between the assumptions often implicit in macropolicy initiatives and household-level decisions, the first question to address is: “Are land markets perfect, competitive markets?” Various authors delineate the conditions for a land market to be characterized as competitive (Salgado, 1994; Munoz, 1993; Carter and Mesbah, 1993): homogeneity of the good (i.e. consistent quality and measure of each unit); freedom of entry (i.e. entry is not exclusive as a result of high transaction costs or institutionalized constraints such as laws preventing purchase beyond a certain size); a large number of agents; and uniform access to information. All of the authors cited assess extant land markets in various Latin American countries and clearly conclude that land markets are imperfect.

Markets tend to be very local and informal (in terms of documentation of transactions and property rights and of information dissemination). Land is obviously not a homogeneous commodity and in many places its quality varies even within microregions. Transaction costs are often very high, creating barriers to entry by the poor and disincentives for participation on the part of holders of large tracts of land. In many circumstances, until recently, government rules restricted or even

prohibited various forms of land transactions. In these circumstances, much informal activity continued but it was largely unrecorded and often only use rights were transacted. Finally, informality results in very uneven access to information. Availability of land is often announced only through kinship and friendship networks, for example.

Other authors (Land Tenure Center, 1996; Wunderlich, 1995; Csaba, 1995) note that, in Eastern Europe, imperfections are such that land markets have not existed and therefore need to be developed. This must occur amid confusion over allocation rules for the privatization of state farms and a fear of further proliferation of tiny, fragmented farms. Given that access to capital is also possible in markets that are far from being competitive and developed and where the institutions that allow for markets to function competitively (e.g. registry systems) are not sufficiently established, it is fair to say that the lessons from the Latin American context are relevant.

### ***What kind of participation and access do land markets offer the rural poor?***

First, it is important to mention that, even if land markets were competitive, it is unlikely that land would shift to the landless or land-poor. Binswanger (cited in Carter and Mesbah, 1993) identifies the “fundamental financing problem of the poor” as the culprit. The basic argument is that, in order to finance a land purchase in competitive capital markets, the poor would have to dig into current consumption, which they cannot afford to do.

If the existence of biases in access to finance is added to the list of land market imperfections, a situation of severely segmented land markets emerges. In this case, segmentation means that there are systematic forces that limit the fluidity of land transfers from the large-farm strata to the small-farm strata. Segmentation is also reflected in the fact that land price per unit is systematically and significantly higher for small parcels than for large parcels. Most

sales occur between farms of similar sizes and, hence, a “barrier to accumulation” can be observed (Carter and Mesbah, 1993; Salgado, 1994).

Carter and Mesbah (1993) illustrate more specifically the relationship between agrarian structure, access to capital and the dynamics of land markets. First, the notion of landholding as a poverty refuge is borne out in their theory of land market dynamics; the smallest will express very high reservation prices and hold on to land. Second, slightly bigger semi-proletarian farms are capital-constrained and therefore unable to bid for land; they are more likely to shrink to “poverty refuge” size. Third, the “capitalized family farm” – a label introduced by Lehmann (1982) to refer to a medium-sized farm that maintains the family labour advantages of peasant farm units yet is able to acquire capital and compete in markets with commercial farm units – is in a strongly competitive position to buy land. It is between these latter two categories that a “barrier to accumulation is observed” in their simulation analysis. It is important to note that these results are not defined by productivity differentials but rather stem strictly from a person's position in the agrarian structure and the according biases in rural factor markets.

Segmentation thus results from both the demand side (constrained access to long-term and working capital) and the supply side (transaction costs and informational constraints to making small parcel sizes available on the market). Salgado (1994), Larson (1995), PRODEPAH (1994), Domer and Saliba (1981), Carter (1994) and Carter, Luz and Galeano (1992) provide ample documentation of such segmentation of land markets.

Given that the main topic of this article is the role of land policy in current food security policy, it is useful to mention several papers that address land market dynamics and access of rural poor in the context of agricultural export-led growth. Carter and Mesbah (1993) ask whether land market reform will lead to more inclusionary growth than prior bouts of

growth based on agricultural exports. Unfortunately, they conclude that action is necessary in both land market and rural capital market reform if inclusionary growth is desired. Carter, Luz and Galeano (1992) show that, in Paraguay's agro-export zones where land is relatively scarce, growth is exclusionary – the extant land market does not provide access for the rural poor. On the other hand, in the land-abundant frontier zone, smallholders do have expansion possibilities via land accumulation. However, these zones are also likely to be environmentally sensitive areas.

Childress (1995) similarly shows that "In El Salvador, a macroeconomic pattern of spending fuelled by a foreign exchange boom ... is closing off the land purchase market to small farmers." Perhaps most interesting is the evaluation by Barhan, Carter and Sigelko (1995) of small farmers' participation in the production of non-traditional agricultural export crops in Guatemala. They address two questions: who adopts such crops and what are the consequences for the evolution of agrarian structure via land markets? They conclude that adoption is positively linked to farm size (because of scale effects in production and scale bias in credit access and risk), although all but the tiniest farms are likely to allocate some land to non-traditional crops, unlike earlier export periods. This difference is attributed to the labour-intensive nature of the kinds of vegetable (broccoli and snow peas) being grown. However, these small-farm adopters are shown to face an "adoption ceiling" owing to credit constraints.

With regard to the land market participation question, Barhan, Carter and Sigelko (1995) show that the adopters do have better, albeit still limited, accumulation possibilities while non-adopters find that their traditional "life cycle" patterns are interrupted.

Finally, the works of Domer and Saliba (1981), Carter (1994), Carter and Mesbah (1993), Carter, Luz and Galeano (1992) and PRODEPAH (1994) call attention to

appropriate policy design to allow land markets to work better, i.e. have more of an impact on increasing agricultural productivity and alleviating rural poverty. Land taxation, mortgage banks and land banks as well as land titling and registration efforts are evaluated as means of land market reform. Land banks are likely to have the biggest impact for the rural poor. However, they note the very modest success of some early attempts to establish land banks in the context of least-developed countries, for example the Penny Foundation in Guatemala and the programmes of the United States Agency for International Development in Honduras.

PRODEPAH argues that these programmes have had limited success, primarily owing to their design. These design problems include: not addressing the lack of land available for supply; not recognizing the important role of access to short-term working capital; being too reliant on donor funds and bureaucratic administration rather than being constituted as for-profit, regulated institutions; failing to address issues of land titling and registration simultaneously; and limited committal of funds. All of these reports consider land market development policy as a needed tool but stress the need for a combined package of policy initiatives tailored to the specific nature of markets and institutions in a locality.

#### **Off-farm income, agrarian structure and the dynamics of accumulation**

##### ***Off-farm income and agrarian structure.***

While there is much reference in the literature to off-farm income and the size distribution of farms, this relationship has not been a focus of much systematic analysis. It usually forms part of a broader focus on characterizing agrarian systems or structures. Even more absent from the literature is analysis that systematically explores the relationship between off-farm income and patterns of ownership (tenure) and accumulation. Therefore, this section of the article draws together bits and pieces of evidence about these relationships and

their relevance in the context of the policy dialogue of rural poverty reduction.

Stamoulis (1996) notes two forces leading farm families to engage in off-farm employment activities: push factors (risk and land shortage) and pull factors (increased opportunity). The former would suggest a negative relationship of off-farm earnings to farm size while the latter might suggest a positive relationship. Stamoulis observes that empirical evidence has been found to support both. The bulk of the literature, however, has focused on push factors and off-farm income being a necessary part of the survival strategy of poor, land-constrained farm families. This is particularly characteristic of the theoretical literature which follows structuralist and Marxian perspectives to analyse the transformation of peasantries in the advent of modern economic growth (capitalism).

Reviews of the literature on the transformation of peasant populations are found in Kay (1994), Carter and Mesbah (1993), Hanson (1996), Stonich (1991), Barhan, Carter and Sigelko (1995) and de Janvry (1981). These authors point to a persistence and proliferation of a peasantry which is transformed into a mass of subfamily-sized farms dependent on wage labour for subsistence. A smaller group of peasant farmers are able to move up the agrarian structure towards commercial enterprise stature (Lehmann, 1982). Some of the authors focus strictly on the dynamics of rural factor markets as an explanation for the proliferation and persistence of a rural land-poor class. Others, most notably de Janvry (1981), merge this picture with the dynamics of industrial development, noting that it is in the interest of cheap wages and foods to maintain such a wage-dependent peasantry.

Hanson (1996) provides a very comprehensive review of the empirical literature on part-time farming. His review encompasses research on the United States, Europe and Latin America and points out how approaches to the issue of

part-time farming and the conclusions reached differ across these regions. In the United States, the evidence shows no systematic relationship between farm size and the amount of off-farm income earned. In the European and Latin American contexts, on the other hand, historical patterns of landholding (e.g. feudalism and systems of partial inheritance) have created a context in which the need for off-farm income to supplement consumption is a basic characteristic of a vast number of households who access only very small farms. Not surprisingly, the incidence of part-time farming is strongly correlated with historical developments of a particular area; for example, some authors showed that, in areas without systems of partial inheritance, there is much less part-time farming.

Various other authors also demonstrate an inverse relationship between reliance on off-farm income and farm size (Reardon and Vosti, 1995; Lopez and Whittington, 1996; Stonich, 1991; de Janvry, Sadoulet and Davis, 1995; de Janvry and Sadoulet, 1989b; Domer 1992). These authors suggest that the importance of off-farm income varies by location and relative isolation (supply of jobs and land). Stonich (1991) also asks whether tenure matters (ownership versus rental) and finds that, in one study community in Honduras, there is no particular relationship while, in another, renters are more likely to migrate for earnings.

***The use of off-farm income for investment and accumulation.*** It seems then that off-farm income can be viewed as positive in the sense of allowing a reprieve of destitution (consumption smoothing) but that this positive view is limited by the fact that it offers little in the way of accumulation and upward mobility. A more positive view of off-farm income-based strategies for poverty alleviation could be garnered by evidence that the rural poor use off-farm earnings for investment and accumulation of land and/or non-land assets which would lead them out of

poverty. Unfortunately, the evidence about such behavioural links between earnings and investment is extremely scant. Following is a list of pieces of evidence that we were able to find:

- Stonich (1991), studying rural communities in southern Honduras, observes that 67 percent of the landowners in Orocuina reported that they had used at least part of their migration income to buy land whereas, in San Esteban, only 14 percent “had used migration incomes to expand agricultural production through the purchase of land”. Yet, in both communities “non-migrant males had access to more land than did migrant males”.
- Reardon and Vosti (1995) mention evidence of the use of cash from off-farm employment for soil conservation and fertility-increasing investments in the West African context.
- Domer (1992) cites a 1990 study by Barua of several villages in Bangladesh in which the off-farm income of land buyers was 12 times that of non-buyers.
- Hanson (1996) reviews research conducted in former Yugoslavia, primarily in Serbia, which indicates that, while there are no apparent differences in agricultural productivity across part-time and full-time farm families, part-time households tend to have a higher level of education and more capital available for investment; hence they were using more modern techniques of production.
- Hanson’s own research in The Former Yugoslav Republic of Macedonia shows that 74 percent of all farm households are considered part-time because at least one member of the household earns off-farm income. This group does not differ in many ways from the smaller group of full-time farm households – no differences were observed in inputs use, yields, farm sizes or education. The only significant difference was in family size, leading Hanson to conclude that reliance on off-farm income in this context is a surplus labour strategy.

These authors offer some positive evidence. However, it is important to recall that access to off-farm earnings themselves is quite varied with location as are opportunities to participate in investments. For example, informal discussions about the problem of land access in Honduras and El Salvador revealed to that, in El Salvador, most families have some link to migrant sources of income (remittances) and that this allows many at least to put a down payment for a loan for the purchase of land. In Honduras, however, several survey regions indicated a high degree of isolation from migrant income streams and a notable lack of ability to finance even down payments for land purchase. In these communities, those who bought land did so with earnings achieved in fortuitous years of high crop profitability or by selling some livestock. With regard to access to opportunities to invest, Reardon and Vosti (1995) astutely note that “where markets are absent or underdeveloped, or where there are constraints to market access (tied to resource endowments), one asset market or holding can be isolated from another”.

For example, one cannot necessarily use earnings to buy land if supply-side bottlenecks are present. Clearly, it is imperative to generate more and better evidence which presents systematically the relationship between off-farm income, farm size and access to other assets.

#### **THE MEANS TO IMPROVING ACCESS FOR THE RURAL POOR**

It is clear that rural poverty reduction requires multifaceted policy efforts that recognize the linkages among household asset access portfolios, household income strategies and macrostructural changes. In particular, initiatives to promote access to off-farm earning opportunities together with reforms aimed at promoting access to land via the land market are called for. In our own observation, in the context of Central America and also of Eastern Europe, the scenarios are such that it will be nearly impossible for enough jobs to be created or for each small farmer to gain

access to adequate amounts of land. In Honduras, for example, there are more than 150 000 landless poor and approximately 90 percent of the farm population holds less than 1 ha of land. Much of the remaining land is underutilized by extensive cattle ranching and speculative landholders. At the same time, the *maquiladora* industry has been an attractive source of wage increase for many rural persons, but its potential for creating so many jobs has been questioned, as has the unstable and limited income from it.

Speaking more generally of Latin America, authors such as Kay (1994) and de Janvry and Sadoulet (1989a) note the proliferation of very small farms with a falling average farm size and the lack of ability of employment opportunities to meet the needs of this growing population. Stonich (1992) similarly states: "The emergent semi-proletarianized peasantry had neither access to sufficient land nor to employment opportunities to reduce poverty." In reference to those who disfavour active land policy, Domer (1992) says: "In other words, there is an implicit notion that there are easier, less controversial and quicker ways to benefit the rural poor ... people cannot simply be 'placed on hold' until they are needed by industry."

Stamoulis (1996) and other authors suggest that using off-farm income for investment in agriculture may induce productivity and agricultural employment effects, thereby generating a "virtuous circle" which can be "important for long-term food security and alleviation of rural poverty". We agree but argue that, for such a virtuous circle to function, it is necessary to develop rural land and credit markets to facilitate better access to land and non-land capital, at least for those small farmers who are poised to participate. If "anti-peasant" biases in policy and in the functioning of key rural markets are removed, there is a group of small farmers that could be highly competitive and productive – as is shown by a number of authors such as de Janvry and Sadoulet (1989a), Carter and Mesbah (1993), Barhan, Carter and Sigelko (1995)

and Lehmann (1982). Thus, a virtuous circle might be set in action.

## BIBLIOGRAPHY

- Atwood, D.A.** 1990. Land registration in Africa: the impact on agricultural production. *World Dev.*, 18(5): 659-671.
- Barhan, B., Carter, M.R. & Sigelko, W.** 1995. Agro-export production and peasant land access. Examining the dynamic between adoption and accumulation. *J. Dev. Econ.*, 46: 85-107.
- Barrows, R. & Roth, M.** 1989. *Land tenure and investment in African agriculture: theory and evidence*. LTC Paper No. 136. Madison, WI, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Binswanger, H.P. & Elgin, M.** 1990. Reflections on land reform and farm size. In C.K. Eicher & J.M. Staatz, eds. *Agricultural development in the Third World*. Baltimore, MA, USA, The Johns Hopkins University Press.
- Boster, J., Seligson, M., Terrell, K. & Zevallos, J.V.** 1989. Land tenure security in Ecuador: a preliminary study of Cayambe and Pedro Moncayo. Pittsburgh, PA, USA, Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh. (manuscript)
- Carter, M.** 1994. *Sequencing capital and land market reforms for broadly based growth*. Staff Paper Series No. 379. Madison, WI, USA, Department of Agricultural Economics, University of Wisconsin.
- Carter, M. & Kalfayan, J.** 1989. *A general equilibrium exploration of the agrarian question*. Staff Paper No. 279 (rev.). Madison, WI, USA, Department of Agricultural Economics, University of Wisconsin.
- Carter, M. & Mesbah, D.** 1993. Can land market reform mitigate the exclusionary aspects of rapid agro-export growth? *World Dev.*, 21(7).
- Carter, M. & Weibe, K.** 1990. Access to capital and its impact on agrarian structure and productivity in Kenya. *Am. J. Agric. Econ.*, December: 1146-1150.
- Carter, M., Weibe, K. & Blarel, B.** 1991. *Tenure security for whom? Differential impacts of land policy in Kenya*. LTC Research Paper No. 106. Madison, WI, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Carter, M., Luz, K. & Galeano, L.** 1992. Land

- markets and campesino agriculture in Paraguay: changing patterns of land access and ownership in a period of rapid agricultural growth and the prospects for land market reform. Madison, WI, USA, Department of Agricultural Economics, University of Wisconsin. (manuscript)
- Childress, M.D.** 1994. Capital investments on smallholder coffee farms: an empirical study from Honduras. In E. Lutz, S. Pagiola & C. Reiche, eds. *Economic and Institutional Analyses of Soil Conservation Projects in Central America and the Caribbean*. World Bank Environment Paper No. 8. Washington, DC, World Bank.
- Childress, M.D.** 1995. Economic and institutional aspects of land policy in Honduras and El Salvador. Madison, WI, USA, Department of Agricultural Economics, University of Wisconsin. (thesis)
- Csaba, C.** 1995. *Issues note: land reform and farm restructuring*. Washington, DC, World Bank. (mimeo)
- de Janvry, A.** 1981. *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore, MD, USA, The Johns Hopkins University Press.
- de Janvry, A. & Sadoulet, E.** 1989a. Investment strategies to combat rural poverty: a proposal for Latin America. *World Dev.*, 17(8): 1203-1221.
- de Janvry, A. & Sadoulet, E.** 1989b. A study in resistance to institutional change: the lost game of Latin American land reform. *World Dev.*, 17(9): 1397-1407.
- de Janvry, A., Sadoulet, E. & Davis, B.** 1995. NAFTA's impact on Mexico: rural household-level effects. *Am. J. Agric. Econ.*, 77: 1283-1291.
- de Janvry, A., Sadoulet, E. & Young, L.** 1989. Land and labour in Latin American agriculture from the 1950s to the 1980s. *J. Peasant Studies*, 16(3): 396-424.
- Domer, P.** 1992. *Latin American land reforms in theory and practice: a retrospective analysis*. Madison, WI, USA, University of Wisconsin Press.
- Domer, P. & Saliba, B.** 1981. *Interventions in land markets to benefit the rural poor*. Land Tenure Center Research Paper No. 74. Madison, WI, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Eswaran, M. & Kotwal, A.** 1986. Access to capital and agrarian production organization. *Econ. J.*, 96: 482-498.
- Feder, G.** 1985. The relation between farm size and farm productivity: the role of family labor supervision and credit constraints. *J. Dev. Econ.*, 18: 297-313.
- Feder, G., Onchan, T. Chalawong, Y. & Hongladarom, C.** 1988. *Land policies and farm productivity in Thailand*. Baltimore, MD, USA, The Johns Hopkins University Press.
- Gavian, S. & Fafchamps, M.** 1996. Land tenure and allocative efficiency in Niger. *Am. J. Agric. Econ.*, 78: 460-471.
- Hanson, R.** 1996. Family farm structure and market orientation in the Republic of Macedonia. Madison, WI, USA, Department of Agricultural Economics, University of Wisconsin. (thesis)
- Kay, C.** 1994. Exclusionary and uneven development in rural Latin America. Paper presented at the XVIII International Congress of the Latin American Studies Association.
- Kevane, M.** 1996. Agrarian structure and agricultural practice: typology and application to western Sudan. *Am. J. Agric. Econ.*, 78: 236-245.
- Land Tenure Center.** 1996. *Final Report: Project for the Analysis of Macedonian Land Tenure and Agricultural Productivity*. By J. Melmed-Sanjak, R. Hanson & P. Bloch for USAID, Skopje.
- Larson, J.** 1995. An economic analysis of land titling in Honduras. Oxford, UK, University of Oxford. (thesis)
- Larson, B. & Bromley, D.** 1990. Property rights, externalities, and resource degradation: locating the tragedy. *J. Dev. Econ.*, 33: 235-262.
- Lehmann, D.** 1982. After Lenin and Chayanov: new paths of agrarian capitalism. *J. Dev. Econ.*, 11: 131-161.
- Lopez, R. & Romano, C.** 1995. Rural poverty in Honduras: asset distribution and liquidity constraints. (manuscript)
- Lopez, R. & Whittington, L.** 1996. Land market reform and fertility in Honduras. (manuscript)
- Melmed-Sanjak, J.** 1992. Reformando la estructura: la viabilidad de empresas de la reforma agraria a la luz de los PAE. In H.N. Pino & A. Thorpe, eds. *Honduras: el ajuste estructural y la reforma agraria*. Tegucigalpa, CEDOH.
- Munoz, J.** 1993. *Rural land markets in Latin America: evidence from four case studies (Bolivia, Chile, Honduras and Paraguay)*. Washington, DC, World Bank. (mimeo)
- Perrings, C.** 1989. An optimal path to extinction? Poverty and resource degradation in the open agrarian economy. *J. Dev. Econ.*, 30: 1-24.

- Place, F., Roth, M. & Hazell, P.** 1994. Land tenure security and agricultural performance in Africa: overview of research methodology. In J. Bruce & S.E. Migot-Adholla, eds. *Searching for land tenure security in Africa*. Dubuque, IA, USA, Kendall/Hunt Publishing.
- PRODEPAH.** 1994. *Analysis of the viability of a land bank (FONTIER)*. Report prepared by the Project for the Development of Agricultural Policy in Honduras for USAID.
- Reardon, T. & Vosti, S.** 1995. Links between rural poverty and the environment in developing countries: asset categories and investment poverty. *World Dev.*, 23(9): 1495-1506.
- Salgado, R.** 1994. *El mercado de tierras en Honduras*. Tegucigalpa, CEDOH.
- Seligson, M. & Nesman, E.** 1989. Land titling in Honduras: an impact study in the Comayagua region. Madison, WI, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin. (manuscript)
- Sen, A.** 1981. Ingredients of famine analysis: availability and entitlement. *Q. J. Econ.*, p. 433-464.
- Shearer, E., Lastarria-Cornhiel, S. & Mesbah, D.** 1991. *The reform of rural land markets in Latin America and the Caribbean: research, theory and policy implications*. LTC Paper No. 141. Madison, WI, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Stamoulis, K.G.** 1996. Perspectives on off-farm income, access to assets and rural development. Rome, FAO. (manuscript)
- Stanfield, D.** 1985. Projects that title land in Central and South America and the Caribbean: expectations and problems. LTC Paper No. 126. Madison, WI, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Stanfield, D.** 1990. Rural land titling and registration in Latin America and the Caribbean: implications for rural development programs. Madison, WI, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin. (manuscript)
- Stanfield, D., Zeledon, R., Moquete, S., Coles, A., Fandino, M., Caballero, L. & Stringer, R.** 1986. Land titling in Honduras: a midpoint evaluation of the small farmer titling project in Honduras. Madison, WI, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin. (manuscript)
- Stonich, S.** 1991. Rural families and income from migration: Honduran households in the world economy. *J. Latin Am. Studies*, 23: 131-161.
- Stonich, S.** 1992. Struggling with Honduran poverty: the environmental consequences of natural resource-based development and rural transformations. *World Dev.*, 20(3): 385-399.
- Thiesenhusen, W.** 1991. Implications of the rural land tenure system for the environmental debate: three scenarios. *J. Dev. Areas*, 26: 1-24.
- Thiesenhusen, W. & Melmed-Sanjak, J.** 1990. Brazil's agrarian structure: changes from 1970 through 1980. *World Dev.*, 18(3): 393-416.
- Wunderlich, G., ed.** 1995. *Agricultural landownership in transitional economies*. University Press of America.

# Réforme foncière et marché de la terre

*Les résultats finalement décevants des précédentes réformes visant à la redistribution des terres ont conduit les décideurs politiques d'Amérique latine à rechercher des alternatives. Ces dernières années, la possibilité de transformer les tenures foncières au travers des mécanismes de marché a été mise en avant. Cet article souligne qu'il est très utile d'approcher le sujet par une perspective institutionnelle. L'institution de droits de propriété est importante pour le débat. De nouvelles questions émergent: comment les transactions se déroulent-elles véritablement dans le cadre des zones rurales? Quel est le rôle joué par les coûts de transaction et les institutions correspondantes telles que les droits de propriété? Quelle influence les externalités ont-elles? Une analyse pertinente sur le fonctionnement des marchés fonciers ne peut être conduite à partir d'un scénario néoclassique conventionnel. L'environnement économique rural est caractérisé par le dysfonctionnement des marchés, par une information asymétrique et par l'incertitude. De plus, le comportement économique est souvent guidé par une logique intrinsèque à l'exploitation paysanne, qui diffère considérablement de la façon dont l'agriculture commerciale fonctionne. Aucun régime foncier n'a de valeur universelle. Une gamme d'institutions émerge en réponse à des paramètres économiques différents et changeants. La complexité des marchés fonciers doit être prise en considération dans l'élaboration de politiques efficaces.*

## ¿Después de la reforma agraria, el mercado?

*Los resultados finalmente decepcionantes de las pasadas reformas redistributivas han provocado la búsqueda de alternativas por parte de los nuevos responsables de la formulación de políticas en América Latina. En años recientes, el tema de la transformación de la estructura de tenencia de la tierra a través de mecanismos de mercado se ha convertido en centro de atención. En el presente trabajo se argumenta que es muy útil enfocar este asunto desde una perspectiva institucional. La institución de los derechos a la tierra es fundamental para la discusión. Se plantean nuevas preguntas: ¿Cómo se llevan a cabo las transacciones en el medio rural? ¿Qué papel cumplen los costos de transacción y las instituciones correspondientes, tales como los derechos de propiedad? ¿Qué influencia pueden tener las externalidades? Un análisis significativo acerca del funcionamiento de los mercados de tierras no puede realizarse utilizando un escenario neoclásico convencional. El ambiente económico rural está caracterizado por mercados imperfectos, información asimétrica e incertidumbre. Además, el comportamiento económico está generalmente guiado por la lógica intrínseca de la unidad campesina, que difiere marcadamente de la manera en que opera la agricultura comercial. Ningún régimen de derechos de propiedad es universalmente válido. Toda una gama de instituciones agrícolas emerge como respuesta a diferentes y cambiantes parámetros económicos. Las complejidades de los mercados de tierra rurales tienen que ser consideradas en el diseño de políticas efectivas.*

# After land reform, the market?

Frank Vogelgesang

Agricultural Development Unit  
United Nations Economic Commission for Latin America  
and the Caribbean (ECLAC)

*The ultimately disappointing results of past redistributive reforms caused contemporary policy-makers in Latin America to search for alternatives. In recent years, the issue of transforming tenure structure through the market mechanism has moved into the spotlight. This paper argues that it is extremely helpful to approach the topic from an institutional perspective. The institution of property rights is central to the discussion. New questions emerge: How are transactions actually being carried out in the rural setting? What role do transaction costs and the corresponding institutions such as property rights play? What influence may externalities have? A meaningful analysis of how rural land markets work cannot be done in a conventional neoclassical scenario. The rural economic environment is characterized by imperfect markets, asymmetric information and uncertainty. In addition, economic behaviour is often guided by the intrinsic logic of the peasant farm which differs markedly from the way commercial agriculture operates. No one property rights regime is universally valid. A whole array of agricultural institutions emerges as a response to different and evolving economic parameters. The complexities of rural land markets have to be considered in the design of effective policies.*

## INTRODUCTION

In rural areas land performs an economic function of paramount importance. It is the primary production factor, source of employment and repository of personal wealth. Thus, social status and power relations in rural societies are often largely determined by the structure of landholdings. Although this frequently still adequately describes the situation in contemporary Latin America, a modernization process has clearly begun. With the emergence of agro-industry and modern, well-managed, mostly medium-sized farms, the polarization in land distribution is not as stark as it has been in the past.

Nevertheless, the distribution of the vital resource land within the region as a whole must be characterized as highly inequitable even when we take into account that “Lumping all parcels of land together in an economic analysis, by counting acres,

certainly violates every rule of aggregation” (Schultz, 1953, p. 141). Wide tracts of huge holdings are underutilized or lie idle while significant portions of the rural population are struggling for access to land. Not only has this predicament led to civil unrest in the past but it continues to do so at present.<sup>1</sup> Additionally, environmental degradation as peasant farmers penetrate the fragile frontier in search of land has become a source of concern.

Thus, the demand to change the skewed land tenure structure has stayed alive. Over the last few decades attempts have been made, for equity as well as efficiency reasons, to alter the existing tenure

<sup>1</sup> For example, in an incident on 9 August 1995 in a Brazilian state bordering on Bolivia, ten people died in a dispute over land. About 500 landless farmers had occupied parts of a huge *hacienda* and attempts by the police to evict them resulted in a shoot-out. Reportedly, 379 similar conflicts left at least 36 people dead during 1994, making land disputes the chief cause of violence in the interior of Brazil.

structure through redistributive land reforms. The results thus achieved have failed to bring a decisive change, however. Beside the fact that the reform efforts in individual countries differed in the initial political resolve and extent of the programmes (compare, for example, the extensive reforms in Mexico in the 1930s or Bolivia in the 1950s with the much weaker efforts in Brazil), the post-reform situation suffered from such factors as the poor quality of the land redistributed, insecure titles, a lack of farming expertise on the part of the beneficiaries, plus a number of policy distortions. These experiences led to the search for alternative solutions.

The question today is how agrarian structures would evolve if land property rights were marketable and land markets active. In other words, will competitive market forces break down and reform a bimodal tenure structure, shifting land to the landless and land-poor? Will small-scale producers end up selling their parcels, thus creating either further land concentration, or maybe allowing the emergence of a new, efficient subsector, made up of medium-sized operational holdings with the characteristics of commercial agriculture? Or will the outcome be altogether different?

## UNDERSTANDING RURAL LAND TRANSACTIONS

### The economic environment

"The world operates, at best, in a second best framework."

Erik Thorbecke

Rural markets in developing countries have their specific characteristics related to multiple imperfections not only in land markets but also in the markets for capital and labour as well as in risk-management (insurance). It is worth while to quote de Janvry, Sadoulet and Thorbecke (1993, p. 569) at length:

"The rural community is characterized by highly imperfect markets, with low transaction costs within the community but high with the outside, asymmetrical information, fragmen-

ted oligopolies, lack of formal collateral, and highly covariant risks. The result is that transactions within the community are highly complex: some transactions occur within the household itself without any visible price; some occur through contractual arrangements among independent parties such as interlinked transactions between labor and land and between credit and labor, or by sharecropping contracts; some occur among members of organizations such as cooperative networks; and finally some occur via market exchange, with markets assuming a variety of configurations and transactions eventually spilling over across markets, from regulated to parallel. Market and non-market exchange configurations depend on the nature of the items traded, the actors and organizations involved, and the structure of the environment, including most particularly state intervention."

Furthermore, the way in which transactions are carried out depends, among other things, on the relative power position of an individual in society, or institutions such as cultural norms and the legal system. As a result of this environment, rural transactions can be highly complex. Therefore, it may be grossly misleading to conceptualize transactions in the rural community as though perfect markets existed.

The basic conclusion here is that whether an organized, formal market or a non-market configuration to carry out transactions for a certain good emerges will depend, in a world of imperfect and asymmetric information and multiple imperfections in associated markets, on the transaction costs (TCs) involved. Likewise, it is important to see that different market and non-market configurations that do exist in an economy do not operate independently from one another, but interact.

It has to be made clear in this context that non-market operations should not be conceived of as taking place in some vacuum, standing outside the economic sphere. The very existence of a certain economic rationality (minimizing TCs)

explains this type of configuration to carry out transactions.

The crucial question is whether more or less free transactions between economic agents will be better able to process all the necessary information and thus accomplish more than past redistributive reforms.

### Property rights in land – an institutional perspective

“We often apply the simple ‘laws’ of market supply and demand without being fully conscious of the complex of institutions on which contracts in actual markets crucially depend.”

Pranab Bardhan

This article is intended to illustrate that it can be immensely helpful to analyse the issue of rural land markets within an institutional economics framework. For this it is sufficient to describe institutionalism in terms of two central premises, both showing that the analytical focus differs from that of conventional neoclassics. The first point is the belief that institutions matter in shaping economic behaviour as well as performance. Second, it is crucial to realize the evolutionary aspect of the concept. Institutions change over time, responding to changing economic circumstances.

A distinction is often made between old and new institutionalism. In short, followers of the old school reject the neoclassical assumption of rational behaviour, while new institutionalists are at most willing to modify it. While in much of what follows the underlying premise is the abstraction that institutions derive from optimizing decisions of individuals and respond to changing sets of relative prices, it is not suggested that factors such as status, group identity or power, which may clearly influence behaviour in a rural environment, should be completely disregarded.

The fundamental idea being posited is that markets are nothing other than the transactions between economic agents, and that transaction costs<sup>2</sup> matter enormously

in shaping the way these transactions take place. One of the reasons for the emergence of social and economic institutions, such as property rights (PRs), is to reduce TCs. Lipton (1993, p. 642), who refers to this body of ideas as the “new paradigm”, describes its fundamental premise – the existence of endogenous, transaction-cost-reducing rural institutions – “in four words, that transaction costs endogenize institutions”.

This new understanding of agrarian institutions constitutes a body of knowledge which was not available for the land reform efforts of the 1960s and 1970s. It will help to understand past failures and provide guidelines for future intervention.

Typically, there have been three ways in which economists treated agrarian (or rural) institutions: i) in standard neoclassical economics, these institutions are given. Knowledge, organization and technology remain constant. Within this framework individuals maximize utility and the outcome usually will be Pareto-optimal; ii) for structuralists, rural institutions are the result of power relations between groups and classes, they emerge through “extra-economic coercion”. Those institutions will persist as long as those who benefit perceive the situation to be to their advantage, and as long as “the gainers can brainwash, bribe, compensate or coerce the losers into acceptance” (Lipton 1993, p. 631); iii) institutional economics views agrarian institutions as the endogenous outcome of actions, taken partly to reduce TCs.

While not intending to discard the contributions of neoclassical and structuralist economics, the author suggests that institutionalism attempts to bring parts of the three approaches together. Of central importance in this last approach is the institution of property

---

<sup>2</sup> The term here shall mean all costs associated with transfers of property rights other than direct production costs. Examples include costs of information, of negotiation, of drawing up and enforcing contracts or defining and policing property rights.

rights (PRs). To understand rural land markets it is helpful to shift the analytical focus from the physical ownership of land to the prevailing system of property rights. This means that control over an asset such as land has to be seen as a web of entitlements between persons, rather than merely the possession of something. "Property" is defined by the "bundle of rights" of one individual in relation to others. In the words of Hoff (1993, p. 231):

"Little economic activity would occur in the absence of rights, or powers, to consume, obtain income from, and transfer assets. The level of economic development of a region will therefore depend on its system of property rights."

Land is a special commodity; it is completely immobile, it can be put to different uses and used by various parties simultaneously. What governs the use of this resource is a system of PRs. Land property rights have some peculiar features, they can be very complex and they vary over space and time, requiring policy-makers to adjust their instruments to the situation found in specific cases. Feder and Feeny (1993, p. 242) illustrate this point:

"Uses of land may include hunting, passage, gathering, grazing, cultivation, the mining of minerals, the use of trees, and even the right to destroy the resource. For instance, in medieval England and contemporary South India, rights to the crop are private, while rights to the stubble after harvesting are communal. Similarly, in many parts of sub-Saharan Africa land and tree tenure are separate."

Property rights are so important because their actual nature determines resource allocation in a world of conflicting user interests. It has been noted that only on Robinson Crusoe's island there was no need for defining PRs – at least not until the arrival of Man Friday. This is to say that also the outcome of land (re-) distribution via market transactions will depend on the prevailing system of PRs. Why, then, do

they often get so little attention? The answer is that economic analysis usually assumes Western-style systems of PRs which are exclusive, transferable, alienable and enforceable. In such an environment, it is acceptable not to include PR issues in the analysis. But to make such an assumption for developing countries is often incorrect and the results of a study that does not consider the impact of the existing system of PRs are therefore misleading.

Any attempt to alter the inequalitarian pattern of landholdings found in Latin America necessarily implies shifting individual PRs in land, plus their associated rents, from the relatively rich to the relatively poor. It is important to note that an analysis of these issues often "... fails to recognize the subtlety and complexity of property rights in land, so that the question of what, precisely, is being transferred is often obscured." (Bell, 1990, p. 148). This was one of the reasons for the unsatisfactory results achieved by redistributive land reforms. They were often ignorant of the hugely complex economic realities involved.

According to Feder and Feeny (1993), PRs should be thought of as a social institution. The authors distinguish three basic categories of institution: i) the constitutional order which is made up of the fundamental rules about how a society is organized – the rules for making the rules, so to speak; ii) institutional arrangements such as laws, regulations, associations, contracts and PRs in land, which are created within the framework of the constitutional order; and iii) normative behavioural codes, determined by the cultural values which legitimize the above arrangements and constrain behaviour. Categories i) and iii) evolve only slowly, whereas category ii) may be more readily modified. It is important to note that all three categories are interlinked and may influence each other. Feder and Feeny (1993, p. 241) give examples:

"Although the formal legal system may provide for alienability of land, the transfer of land to persons from another clan or ethnic group may

represent a violation of cultural norms. Similarly, although the constitutional order may make provisions for private property rights and there may formally be laws establishing such rights, the corresponding registration and enforcement mechanisms may be largely absent.”

For analytical purposes, PRs in land may be classified into four ideal types: i) none or open access, where PRs are left unassigned; ii) communal property; iii) state property; and iv) private property, where exclusive rights are given to a group of people, the state or some private entity, respectively. All four types may be found in one society. Likewise, more than one category may apply to the same tract of land.

The concepts of state and private property are fairly straightforward when compared with common property and open access regimes. The demarcation line between the latter two can become somewhat blurred in the sense that the incentive structure in a common property scenario may be such as to cause economic behaviour of individuals to resemble that under open access regimes. In many countries of Latin America, frequently up to 50 percent of cultivated land is untitled thus making it de facto open access. Therefore a closer examination of the characteristics of non-private PR systems, other than state property, seems justified.

The rediscovery of an article published 30 years ago (Demsetz, 1967) appears to be particularly fruitful in this context. Demsetz’s approach is at times broad and it can be difficult to see the practical applicability of his contentions. Nevertheless, the basic premises of his paper help to shed light on many of the questions which are of interest to us.

For Demsetz, property rights “derive their significance from the fact that they help a man form those expectations which he can reasonably hold in his dealings with others.” (Demsetz, 1967, p. 347). He sees a very close relationship between PRs and externalities. “Externality” here means any harmful or beneficial effect that someone

suffers or enjoys through the activities of someone else. The classic example is smoke from a factory chimney, or it could be the shadow a tall building casts on the swimming pool of a neighbouring hotel. These effects are “external” in that no prices are attached to them and thus they have little or no impact on the decisions of economic agents since no information is transmitted through the price mechanism. “Internalizing” external effects, accordingly, refers to a process or mechanism which brings such effects to bear on the behaviour of those affected.

Demsetz now maintains that “A primary function of property rights is that of guiding incentives to achieve a greater internalization of externalities.” (Demsetz, 1967, p. 348). His article analyses the different patterns in the emergence of PRs among American Indians belonging to two groups, one of which inhabits the northern Labrador Peninsula and engages in the profitable fur trade. The hunting of forest animals under a common property regime makes it necessary over time to define and establish clear private PRs, as the cost for the coordination of user entry, unavoidable under (de facto) open access, becomes too large and the resource runs the risk of overutilization.

The second group is made up of the Indians of the southwestern plains where the grazing animals indigenous to that region are of no commercial value – unlike the fur animals of the north – and, in addition, tend to wander over wide tracts of land. These two conditions make the establishment of enforceable private PRs neither highly desirable nor feasible. As a result, a long tradition of private PRs in land could be observed in the case of the Labrador Indians, whereas no similar arrangement could be found among the Indians of the southwestern plains.

The analysis then turns to the issue of communal ownership. The distinction between “communal” and “common” ownership is not made clear, but the observations are instructive. Demsetz apparently thought of open access regimes

when he referred to communal ownership. Because of the difficulty to distinguish clearly between the two in certain cases, his conclusion that such a PR arrangement results in significant externalities which are not internalized may be valid nevertheless. External effects may be less obvious in the case of communal ownership where the community is sufficiently small and functions with a certain degree of coordination among members while excluding outsiders. There, externalities may be internalized through negotiations which carry costs – the larger the number of members in the community the more significant are the costs. This leads to the second advantage of private PRs: the negotiation costs tend to be considerably less than under communal ownership. Thus Demsetz (1967, p. 358) plainly states that “ownership tends to be an individual affair”.

The main lessons to be learned from the proposition presented may be that: PRs internalize externalities; PRs emerge when the benefits of internalization become greater than the associated costs, which is what usually happens in the course of economic development; private PRs provide the best mechanism to internalize external effects, and therefore generally speaking seem to be a necessary, albeit not sufficient, condition for development; and consequently it seems crucial that the state allows PR adjustments because over time new technologies and markets enter the scene and old PR regimes are ill equipped to deal with new realities.

This is not to say that private PRs constitute the first-best solution in all instances at all times. The most suitable PR regime will depend on the particular circumstances of a society, e.g. its stage of economic development. Demsetz takes this into account when he writes:

“... property rights develop to internalize externalities when the gains of internalization become larger than the cost of internalization. Increased internalization, in the main, results from changes in economic values, changes

which stem from the development of new technology and the opening of new markets, changes to which old property rights are poorly attuned. *A proper interpretation of this assertion requires that account be taken of a community's preferences for private ownership.* Some communities will have less well-developed private ownership systems. But, given a community's tastes in this regard, the emergence of new private or state-owned property rights will be in response to changes in technology and relative prices.” (Demsetz, 1967, p. 350, emphasis added.)

Finally, PRs also play an important role in providing incentives for efficient land use and investments in that they reduce asymmetric information (as well as the associated inefficiencies and uncertainties) and thus facilitate transactions in financial markets. Asymmetric information in land markets can emerge in the course of (agrarian) development of a society. In the early stages, land transactions will largely be carried out among members of the same community where information is still mostly symmetric. The individuals know who they are dealing with and which tract of land belongs to whom. As the mobility of individuals and capital increases in the more advanced stages, more and more transactions take place with outsiders of the community resulting in problems of imperfect information and, therefore, land disputes. This can lead to efficiency losses since in such a scenario the market price of land will move away from its shadow price and the extent of land transactions will be suboptimal. This is naively assuming that land transactions generally increase efficiency because they allocate resources according to their (potential) marginal productivity.

It is important to note that “changes in economic relations and in power structures that characterize the development process generate changing needs for property rights and the institutions to regulate or enforce them” (Feder and Feeny, 1993, p. 242). Factors such as population pressure or technological change that make

investments in land quality more attractive call for more precisely defined PRs. The demand for institutional arrangements to do just that is strong in many of today's developing countries where these factors are at work.

It can now be argued that, even though the "optimal" PR system in a given situation is not necessarily equivalent to the institution of private property, in the course of "modernization" of a society private property becomes ever more important. The economic history of European countries, for example, indicates that with progressing development, as the division of labour increases, economic interaction between agents becomes more complex, and factor markets slowly emerge, the institution of common ownership in land has to give way to private property arrangements (Barlowe, 1958).

#### FOUR CASE STUDIES

An analysis of the countries in this sample reflects the recent preoccupation of regional policy-makers for market solutions. Attempts to correct misconceived policies of the past are obvious. In some countries rural land markets have been operating during the last two decades at a modest level of activity and some observations on the outcomes are possible. In others, the mechanisms to transfer property rights still lie dormant.

A look at individual cases also highlights the complexity of the issue: the degree to which land distribution is still monopolistic; the wide variety of existing property rights regimes; the sorry state of cadastral systems; frequently counterproductive and inconsistent policies; the multiple factors that influence the behaviour of the rural agent; and the extent of untitled land. It also gives a sense of the diversity of conditions within a given country. The need for institutional innovation becomes evident. Rural institutions and/or configurations may differ from region to region, thus calling for diversified instruments to foster land markets.

#### Chile

Under the two governments preceding military rule, Chile experienced two waves of comprehensive expropriations which eventually affected 40 percent of the national territory. Economic policy after the coup d'état in 1973 prioritized private property and a process of returning land to the previous owners began. In many cases the pre-agrarian reform situation was thus reinstalled. At the end of the redistributive procedure, however, about 48 000 peasant families, the so-called *parceleros*, had received tracts of land fit for agricultural production.

Subsequently, about 45 percent of the land distributed to the *parceleros* was sold again by the new owners. An analysis of the background of this process allows some valuable insights into the workings of a considerably liberalized rural land market.

In an interesting publication, two Chilean researchers provide a case study of the Metropolitan Region in Chile's Central Valley (the agricultural heartland) and the VIII Region in the southern part of the country, where traditional agriculture plays an important role (Echenique and Rolando, 1991). The authors found that by 1991 about 70 percent of the previously assigned parcels had been sold in the Metropolitan Region and roughly 45 percent in the VIII Region. The level of market activity was highest in areas where the land was most fertile and the surrounding infrastructure best. This is explained mainly through the substantial demand for quality agricultural land stemming from the growth of the subsector of Chilean agriculture that produced fruit and horticultural products for export, primarily in the Central Valley of the country. While the *parceleros* slowly began to sell their land one or two years after it had been given to them, the bulk of the sales took place in the period from 1979 to 1982. Those four years marked a deep crisis in the country's agriculture, but around the same time fruit exports began to boom, causing a strong demand for land and resulting in 58 percent of all sales of *parcelero* holdings to take place within this period.

To explore the motivations of the sellers, Echenique and Rolando carried out a survey among former *parceleros* and rural agricultural leaders which produced some remarkable results. The major reasons for selling mentioned were excess debt burden and lack of working capital. A total of about 40 percent of the peasant farmers surveyed in the Metropolitan Region claimed that these two factors induced them to give up their land, with debt burden accounting for 23 percent and lack of working capital 19 percent.

But this was far from being the whole explanation. Some 19 percent of the peasants who sold their land said they did so because they had no interest in agriculture and preferred to engage in other activities, which makes this motivational factor as important in the peasants' decision as the lack of working capital and almost as important as debt burdens. In addition, some 10 percent mentioned old age and no children who were willing to carry on the farming activities as their reason to sell, while 8 percent admitted family problems such as alcoholism or plain laziness. In some cases the families were so large (ten or more children) that after the death of the father the heirs decided the only practical way to divide the inheritance among themselves was to sell the land. Legal regulations in some instances put the *parceleros* at a disadvantage. For example, until 1980, the sale of land that had been distributed to peasants under military rule was illegal. To circumvent this rule many *campesinos* entered into long-term lease arrangements with the option for the leaseholder to buy later. The peasants often did not understand these contracts well and in a number of cases became victims of fraudulent practices.

The majority of buyers of the parcels were farmers or agricultural entrepreneurs, but there were also urban professionals and business people in this group. However, the predominant motivation to acquire agricultural land was to put it to productive use.

These characteristics of the Chilean case suggest that some of the notions about

rural land markets have to be evaluated cautiously. One such contention is that the attributes typical for the economic situation of peasants make it impossible for market mechanisms to shift land to this group. However, without claiming to be a representative sample, the 19 percent of smallholders in the above-mentioned survey who claim to have sold their parcels out of a lack of interest in agriculture, plus another 18 percent who mention family problems, old age or a lack of children to carry on farming, is surprising. A large number of the sales were not motivated by the usually assumed lack of capital or excessive debt, but were attributable to extraeconomic factors. The land market transactions in Chile by and large allocated the resource according to productive potentials, thus promoting the emergence of a modern, successful agriculture.

### Colombia

An analysis done by FAO (FAO, 1994) of land markets in several municipalities in Colombia illustrates the difficulties in changing ownership patterns through market transactions. In Colombia, too, land distribution is highly skewed. In 1992, 78 percent of the holdings consisted of 10 ha or less. They covered only 8.8 percent of total agricultural land area. In contrast, 1.3 percent of the holdings comprised 200 ha and more, and accounted for over 48 percent of the total area. With this situation in mind, in 1994 the Colombian Government passed the New Law of Agrarian Reform (Ley 160 de 1994). This law intends to create the National System of Agrarian Reform and Rural Peasant Development, introduces a subsidy scheme for land purchases by the rural poor and reforms the Colombian Institute for Agrarian Reform (INCORA).

As to the extent of land transactions, the report finds that in the municipalities examined, 4 percent of the holdings, equivalent to about 9 percent of the municipal area, changed owners in 1991. The structure of these transactions reflects the segmentation of rural land markets.

The vast majority of transactions took place between smallholders, representing a smaller total of land transferred than through the relatively few large holdings that were being sold. Thus the study concludes that buyers and sellers usually belong to the same socio-economic level.

Another important observation is what the authors call the “social segmentation” of the market. The social norms of extended families or closely knit rural communities often result in the exclusion of outsiders. Cases are reported of individuals who did acquire land in such a community but had to give it up later because they were denied certain services or could not find people who were willing to work for them.

Transactions are usually only carried out among the members of the group. This (in addition to hereditary customs) has led to worrying degrees of fragmentation of holdings. The report found that in 1991, in areas dominated by peasant farming, over 50 percent of the land sales were carried out among family members. In this environment, efforts by state agencies to redistribute land may be frustrated. In one case, INCORA had purchased land with the intention of reselling it to small producers of a certain municipality. The offer was rejected because the peasants refused to give up the holdings they owned and did not want to relocate to other regions.

Another form of denying market access to unwanted parties is the authoritarian rule of guerilla or paramilitary groups over an area. Coercion and the application of sheer physical force make sure that only sales that are welcomed by those in power take place.

As regards land prices, the study found a strong link to the revenue-generating capacity of the land. The location of the property, the surrounding infrastructure and the prices the produce can achieve in the marketplace become determining factors. In one region, dominated by coffee production, the extent of land sales was about three times less during a period of depressed coffee prices than normal.

The investigation observed another interesting phenomenon: owners of large

holdings frequently sell parts of their property to investors coming from outside the rural community, mostly urban buyers. Before the sale, improvements such as the construction of fences or (often luxurious) homes are installed and thus the parcel commands a price of up to twice the original value of the land. Apparently, some *latifundistas* contemplated breaking up their holdings to sell them to a number of peasant farmers although they eventually discarded the idea because they feared that insufficient profit margins would result from such an arrangement. One of the conclusions that can be drawn from this is that the organizational hurdles and bureaucratic delays together with the associated transaction costs were considered to be prohibitively high.

In light of the above observations the FAO report concludes that in the regions studied land markets were relatively active. However, transactions primarily took place in form of “intra-strata” sales. The observed transfers of property rights through the existing market mechanisms are thus not able to shift land from one economic group to another.

### **Ecuador**

An analysis of rural land markets in Ecuador, undertaken by FAO during 1992-1993 (FAO, 1995a) concludes that the country's agriculture has experienced drastic changes over the past three decades. Until a new law was passed in 1994 (Law of Agrarian Development, 14 June 1994), legal and bureaucratic hurdles were such that the vast majority of land transfers between private individuals took place outside the framework established by governmental regulations. An investigation that studied the Ecuadorian case before the new law came into effect (Stringer, 1989) illustrates the effects land policies can have. It suggests that the administrative and legal structure of the country, together with the political regulations that go with it, worked against more active land markets in several ways.

First, there were very specific rules for land transactions and the public Agrarian

Reform Institute (IERAC, now INDA) played a crucial role. So, for example, transfers of *minifundios* (note that the pertinent law did not define the term *minifundio*, either by area or soil type), subdivisions of farm land or sales with the intention of changing the use of land from traditional farming to, say, cultivation of flowers or beekeeping, could not take place without the prior approval of IERAC.

Another hurdle was the tax system: a combination of a capital gains tax, which was especially high because the rate set in the early 1970s had never been adjusted to inflation, and the transfer tax, national defence tax, drinking-water tax, provincial tax and other fees defined a situation where each sale of land incurred a tax load of anything between 25 and 30 percent of the sales price. This led to illegal transfers, wrong declarations of the price and other problems.

However, even if two contracting parties agreed to carry out a transaction, the process was immensely cumbersome. For example, for each sale a petition had to be sent to IERAC requesting authorization. This petition was to be accompanied by a map of the property, a copy of the title, a certificate from the land registry verifying that the property is clear of liens, a declaration by the contiguous property owners that they do not want the parcel together with the personal identification numbers of both buyer and seller. The petition then had to go through various departments within IERAC and later to the directorate in the capital. Finally, the parties to the transaction could begin drafting and notarizing the contract. It was not uncommon for the whole process to take up to six months. And IERAC was never able to process more than 5 percent of the solicited transactions. The new law eliminated this process. It states that private land transactions do not require authorization of any kind.

Today, through a combination of past agrarian reform, the colonization of new lands and the vitalization of formal land markets, the agrarian structure has been

altered in that the dominance of the traditional *latifundio* has disappeared. This is all the more remarkable if one takes into account the situation in 1954 and 1974, the years of the last agricultural censuses. In 1954, 2.2 percent of the holdings were larger than 100 ha, comprising 64 percent of the total land area. Smallholders operating on less than 5 ha made up 73 percent of all holdings, but occupied only about 7 percent of the total area. In 1974, these percentages were still 2.1/48 and 67/6.8, respectively. In contrast, nowadays small and medium-sized producers as well as agroindustry, engaged in modern production techniques with activities often geared towards export markets, have emerged.

By the same token, a different problem of polarization now exists. The modernization process has been accompanied by a substantial increase in *minifundios* and rural households without land. In 1991, a survey of rural households showed that 39 percent of rural households were landless, while about 20 percent were smallholders, operating on less than one hectare. At the same time the composition of the rural labour force had been altered. About 40 percent of the economically active rural population inserted themselves into the urban labour market or found other off-farm employment.

While in the past beneficiaries of agrarian reform have often lost their land owing to the overwhelming debt they had accumulated, today transactions in formal markets play a much more active role. The FAO study identified market transfers as the predominant mechanism for reallocation of agricultural land over the past few years. On the supply side, the peasant producers are the principal sellers, whereas demand largely stems from medium and large agricultural enterprises which add further land to their holdings. But while this development often means that peasants, many of them former beneficiaries of agrarian reform or distribution of colonized land, cease to be producers with their own holdings, the

report pinpointed another very important facet: the *campesinos* that have to give up usually are the most “traditional” who fail to insert themselves in the modernization process. Thus the peasant sector splits up into two parts:

“Those *campesino* beneficiaries of agrarian reform and colonization which over the years have reached certain levels of accumulation, have assumed entrepreneurial behaviour and have become buyers of land and thus managed to expand their physical production base. (...) On the other hand, those *campesinos* which have maintained their owner-operator status without changing their traditional behaviour have fallen victim of a process of decline, with their reproductive base getting smaller.” (FAO, 1995a, p. 73; emphasis in original, author’s translation.)

The FAO study on Ecuador concludes that the country is experiencing a sustained transformation. Market arrangements have become the main mechanism of land transactions. While this has led to the modernization of agriculture in many cases, on the other hand a considerable number of the rural poor find themselves in a crisis situation. Many have been forced to give up their land or become part of the process of *minifundización*. While the process at large may be interpreted as positive in the course of economic development, it also creates new problems in dealing with those parts of the rural population that stay outside the modernization process.

## Mexico

The Mexican case differs from others in many important aspects because of the considerable influence of the revolution at the beginning of this century on the institutions of the country. The agrarian land structure of Mexico is still marked by the consequences of the post-revolutionary Political Constitution of 1917. Article 27 of the Constitution established the *ejido* system. The *ejidos* are areas of communal ownership, made up of (mostly previously expropriated) land which is farmed

collectively. In other words, the *ejido* came into existence through decree and the way it operated was regulated by specific laws.

Currently, more than 54 percent of the total national land area is under this kind of “social property” or *propiedad social* (FAO, 1995b). The *ejido* farmers and members of other communal ownership schemes represent 67 percent of the total agricultural population. That this structure was in many cases conceived to be suboptimal was demonstrated by the widespread practice of ignoring numerous legal restrictions.

Until a change in legislation in 1992, the extent to which economic activity in agriculture had been restricted was overwhelming. Article 27 provided for the right of the Federal Government to expropriate private landholdings in order to convert them into communal property. *Ejido* land could not be sold, rented out, otherwise transferred or obstructed in its use (*embargar*). Therefore it was out of reach of (legal) market transactions. Furthermore, it was illegal for *ejidatarios* to hire paid labour. Legal entities in the form of companies were not allowed to own real estate.

Realizing that the consequence of these conditions was a high degree of uncertainty and obstructed development, in 1992 the administration passed a new Agrarian Law to introduce legal security for economic transactions in rural Mexico. The main pillar of the new law is the reform of Article 27 mentioned above which brings significant changes in the governance of property rights and in the way transactions may be carried out.

The most important features are: the practice of granting land to peasant groups on request is discontinued; members of an *ejido* or a community (other land under common ownership, not established, but recognized by the old law) may decide in their respective assemblies to dissolve themselves, give individual property rights to the members or associate themselves with private corporations; private corporations are now allowed to own rural

real estate; the institution of private landownership should be extended thus creating an active rural land market.

According to the above-mentioned FAO study, the results so far have been more than disappointing. The report does not bring to light the reasons for this failure. A mechanism to carry out the privatization of formerly social property was set up, the Program for the Certification of *ejido* Rights and the Titling of Urban Plots, known by its Spanish acronym, PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos). The programme is supposed to control and legalize the titling process of land under communal ownership.

By October 1993, PROCEDE had carried out negotiations with 17 731 peasant agencies representing *ejido* and other communal ownership interests. Of these, almost 9 700 responded favourably to the privatization plans, fewer than 55 percent. The next step was the surveying of the land by the National Institute for Statistics, Geography and Informatics (INEGI). Then the respective community assemblies convened to negotiate the final demarcation. Apparently, only about 200 *ejidos* (out of a total of almost 30 000), representing just over 1 percent of the total area under social property, had completed the procedure by the end of 1993.

This obviously stops short of the policy-makers' expectations when they drafted the new law. The FAO study concludes that this outcome demonstrates that "land for the peasant has a different meaning than that of a simple good" (FAO, 1995b, p. 207, author's translation) and that the basic flaw of PROCEDE was to assume that "rural society was longing to dress itself up in the clothes of private property in the 'modern' fashion". (FAO, 1995b, author's translation). This conclusion is not easy to understand considering that far more than half of the communities under communal ownership agreed to privatize. Curiously, on the same page the report states that during the discussion on the merits of privatization, the peasants often cited the

need for clarification about exact ownership in order to avoid conflicts with neighbours and family members.

Bearing in mind the fact that privatizing formerly social property is always a daunting task, the time period that has elapsed since the reform of Article 27 in 1992 may be too short to make a final judgement on its performance in providing legal security. It is also not clear how important bureaucratic hurdles and the associated transaction costs are. The tendency of some social institutions that have been around as long as the Mexican *ejido* system to linger on even though they may be inefficient probably also plays a role. It is therefore difficult to determine why land markets in the Mexican case are by and large still inactive.

## CONCLUSION

Policy-makers in Latin America increasingly trust in market solutions to their economic problems. Recently, the age-old issue of a highly skewed land tenure structure has been analysed from this perspective. A precondition for a functioning market – the mechanism to transfer property rights – is the definition, establishment and enforcement of such rights. In land, especially in a rural setting of a developing country, the complexities involved in these questions are huge and identifying the appropriate property rights regime can be a difficult task.

In the Latin American region, systems of common property or land where no rights have been assigned are widespread. It should be obvious that this state of affairs cannot persist if the goal is to create or to invigorate land markets. It has been pointed out that the state frequently may protect property rights institutions which are socially inefficient in order to maintain its own support structures (Bardhan, 1989). But surely an enlightened administration can help in providing the prerequisites for (agrarian) institutions to evolve and adapt.

Development is an evolutionary process. Public policies may stand in the way, for

example by prohibiting useful institutional devices such as sharecropping. An operational market system also depends on the surrounding social and legal infrastructure. It is here that an active role for the state can be found: by helping societies to proceed through the stages of development up to a point where markets, including those for land, can perform their allocative and distributive functions.

## BIBLIOGRAPHY

- Albarrán, A.Z.** 1994. *Efectos de las reformas jurídicas y económicas sobre el empleo en el sector agropecuario*. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría "B", Mexico City.
- Bardhan, P.**, ed. 1989. *The economic theory of agrarian institutions*. Oxford, Clarendon Press.
- Barlowe, R.** 1958. *Land resource economics*. Englewood Cliffs, NJ, USA, Prentice-Hall.
- Bell, C.** 1990. Reforming property rights in land and tenancy. *Research Observer*, 5(2), July. World Bank.
- Binswanger, H.P., Deininger, K. & Feder, G.** 1993. *Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations*. Policy Research Working Papers. Washington, DC, World Bank. (July)
- Bromley, D.W.** 1989. Property relations and economic development: the other land reform. *World Dev.*, 17(6): 867-877.
- Carter, M.R. & Jonakin, J.** 1987. *The economic case for land reform: an assessment of the "farm size/productivity" relation and its impact on policy*. Madison, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Carter, M.R. & Mesbah, D.** 1993. Can land market reform mitigate the exclusionary aspects of rapid agro-export growth? *World Dev.*, 21(7): 1085-1100.
- de Janvry, A., Sadoulet, E. & Thorbecke, E.** 1993. Introduction. *World Dev.*, 21(4): 565-575.
- Demsetz, H.** 1967. Towards a theory of property rights. *American Economic Review*, Papers and Proceedings (May), 57: 347-59.
- Dorner, P.** 1992. *Latin American land reforms in theory and practice – a retrospective analysis*. Madison, USA, University of Wisconsin Press.
- Echenique, J.L. & Rolando, N.N.** 1991. *Tierras de parceleros ¿Dónde están?* AGRARIA, Santiago de Chile.
- FAO.** 1994. *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia – estudios de casos*. Rome.
- FAO.** 1995a. *Mercado de tierras en el Ecuador – estudio integrado regiones litoral y sierra*. Rome.
- FAO.** 1995b. *Mercado de tierras en México*. Rome.
- Feder, G.** 1994. Land markets and land policy issues in developing countries. In E. Muchnik & A. Niño de Zepeda, eds. *Apertura económica, modernización y sostenibilidad de la agricultura*. Santiago de Chile, Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrícolas.
- Feder, G. & Feeny, D.** 1993. The theory of land tenure and property rights. In K. Hoff, A. Braverman & J.E. Stiglitz, eds. *The economics of rural organization*. New York, Oxford University Press.
- Figuerola, A.** 1995. Pequeña agricultura y agroindustria en el Perú. Paper prepared for the Agricultural Development Unit, ECLAC.
- Hoff, K.** 1991. Land taxes, output taxes and sharecropping: was Henry George right? *The World Bank Economic Review*, 5(1), January.
- Hoff, K.** 1993. Designing land policies: an overview. In K. Hoff, A. Braverman & J.E. Stiglitz, eds. *The Economics of Rural Organization*. New York, Oxford University Press.
- Kanel, D.** 1985. Institutional economics: perspectives on economy and society. *J. Economic Issues*, XIX(3), September.
- Lipton, M.** 1993. Land reform as commenced business: the evidence against stopping. *World Dev.*, 21(4): 641-657.
- Ministry of Agriculture and Rural Development.** 1994. *Ley 160 de 1994 (Agosto 3) – Nueva Ley de Reforma Agraria*. Bogotá, Colombian Institute of Agrarian Reform (INCORA).
- Schejtman, A.** 1980. Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia. *Revista de la Cepal*, (August 1980): 121-140.
- Schultz, T.W.** 1953. *The economic organization of agriculture*. New York, McGraw-Hill.
- Schweigert, T.** 1989. *Land tenure issues in agricultural development projects in Latin America*. Madison, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Shearer, E.B., Lastarria-Cornhiel, S. & Mesbah, D.** 1991. *The reform of rural land markets in Latin America and the Caribbean: research,*

- theory and policy implications*. Madison, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Skinner, J.** 1991. If agricultural land taxation is so efficient, why is it so rarely used? *The World Bank Economic Review*, 5(1), January.
- Stanfield, D.** 1990. *Rural land titling and registration in Latin America and the Caribbean: implications for rural development programs*. Madison, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Stiglitz, J.E.** 1987. Some theoretical aspects of agricultural policies. *Research Observer*, 2(1), January 1987. World Bank.
- Stringer, R.** 1989. *Farmland transfers and the role of land banks in Latin America*. Madison, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Stringer, R. & Lambert, V.** 1989. *A profile of land markets in rural Guatemala*. Madison, USA, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Thorbecke, E.** 1993. Impact of state and civil institutions on the operation of rural market and nonmarket configurations. *World Dev.*, 21(4): 591-605.

## **Agrarian reform in a globalized economy: the case of Brazil**

*The increasing integration of national economies and recent processes that further globalize economic activity have led to the recognition that agrarian reform discussions cannot be confined to a conceptual framework that dates back to the 1970s. According to the author of this article, to explain why certain countries such as Brazil keep trying to implement an agrarian reform one must determine whether agrarian reform policies can be associated with current socio-economic trends – in other words, whether they are integrated logically or rationally in the development process under way at the national and international level. To contribute to this analysis, some theoretical explanations given relate to the liberalization of agricultural policies, the evolution of agrarian reform and the role of social movements. Background information on the economic climate is provided to give some insight into the current logic of agrarian reform in Brazil. Finally, some discussion items on the issue of agrarian reform and family farming are suggested that may also be applied to countries other than Brazil.*

## **La réforme agraire dans le cadre d'une économie en voie de globalisation: le cas du Brésil**

*L'intégration chaque fois majeure entre les économies des pays et la globalisation récente des activités économiques font que le débat sur la réforme agraire ne peut se limiter aux cadres conceptuels d'il y a 20 ans. Selon l'auteur, afin d'expliquer les raisons pour lesquelles des pays, comme le Brésil, continuent d'essayer de mettre en place une réforme agraire, il est nécessaire de vérifier si cette réforme agraire se situe dans les tendances socioéconomiques actuelles, autrement dit, si celle-ci s'inscrit logiquement ou rationnellement dans le processus de développement en vigueur, aux niveaux national et mondial. Afin de contribuer à cette analyse, des explications d'ordre théorique seront données mettant en relation la libéralisation des politiques, l'évolution de la réforme agraire et le rôle des mouvements sociaux. Par ailleurs, des informations d'ordre conjoncturel pouvant aider à comprendre la logique actuelle de la réforme agraire au Brésil seront avancées. Enfin, des considérations, qui correspondent mieux à la réalité brésilienne mais qui peuvent s'étendre également à d'autres pays, sont faites sur le thème de la réforme agraire et de l'agriculture de base familiale.*

# La reforma agraria en el marco de una economía global: el caso de Brasil

Carlos E. Guanziroli

Coordinador del Proyecto FAO/INCRA (UTF/BRA/036).

*La integración cada vez mayor de las economías de los países y la globalización creciente de las actividades económicas hacen que el debate sobre la reforma agraria no pueda limitarse al marco conceptual de hace dos décadas. Para explicar por qué algunos países, como Brasil, continúan llevando a cabo una reforma agraria debe averiguarse si ésta se encuadra en las tendencias socioeconómicas actuales, es decir si, a nivel nacional y mundial, su racionalidad responde al proceso de desarrollo vigente. En este análisis se ofrecen explicaciones teóricas que ponen en relación la liberalización de las políticas agrícolas, la evolución de la reforma agraria y el papel de los movimientos sociales; se dan asimismo informaciones de tipo coyuntural que pueden ayudar a entender la lógica de la reforma agraria que se está implantando en Brasil. Finalmente, se formulan algunas sugerencias para una agenda sobre la reforma agraria y la agricultura familiar que pueden extenderse también a otros países.*

**D**esde la publicación por Lehmann (1978) de *The death of land reform* y por de Janvry (1981) de *The agrarian question and reformism in Latin America*, muchas cosas han sucedido, tanto en el campo académico como en la propia agricultura. Hoy en día, a la luz de la integración cada vez mayor de las economías nacionales y la globalización creciente de las actividades económicas, el debate respecto a la reforma agraria ha cambiado, y ya no puede limitarse a los marcos conceptuales de hace dos décadas. Tampoco se puede seguir insistiendo en los argumentos clásicos acerca de las consecuencias positivas de la reforma agraria por su contribución a la producción y al empleo.

Para explicar por qué algunos países, como Brasil, continúan tratando de realizar una reforma agraria, debe averiguarse si esta reforma se encuadra en las tendencias socioeconómicas actuales, es decir si, a nivel nacional y mundial, responde a una

racionalidad conforme al proceso de desarrollo vigente.

Para contribuir a este análisis, se buscarán algunas explicaciones de orden teórico, y se darán informaciones de tipo coyuntural que pueden ayudar a entender la lógica de la reforma agraria en Brasil. Finalmente, se formularán sugerencias para una agenda de la reforma agraria y de la agricultura familiar en Brasil, que pueden extenderse también a otros países.

## REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO ECONOMICO

Hasta hace poco tiempo era ineludible, al tratar el tema del desarrollo económico, referirse a la famosa parábola de Kuznets (1955) que mostraba la correlación no lineal existente entre el desarrollo económico y la distribución de los ingresos de la población. Según este autor, los países muy atrasados, en los cuales el desarrollo aún no se había manifestado, tendrían un perfil de distribución de ingresos bastante equitativo. Posteriormente, y a medida que

se registrase un crecimiento económico, la desigualdad en la distribución de los ingresos comenzaría a surgir a raíz de las diferencias intersectoriales de productividad resultantes de la introducción de nuevas tecnologías en determinados sectores, mientras que otros se mantendrían atrasados. Esta disparidad se traduciría en diferencias salariales significativas.

Al final del proceso de desarrollo, los países tenderían nuevamente a equilibrar su perfil distributivo en función de los progresos educacionales, que permiten suavizar las diferencias de sueldos, y a causa de una disminución efectiva de las diferencias de productividad, ya que todos los sectores alcanzarían altos índices productivos. También se considera, en el marco de esta teoría, que, en una última fase, habría una disminución de la proporción de las «rentas» –de bienes raíces o de monopolio– en la economía, lo que contribuiría a evitar la concentración de la renta en general. Este proceso se representa gráficamente en la Figura 1.

Se supone que un país como Túnez debe tener un perfil de distribución relativamente equitativo. Brasil, por estar en plena fase de crecimiento, y debido a que la productividad crece en algunos sectores, estaría empeorando su perfil distributivo (concentración de los ingresos). Sin embargo, como esta concentración es

sinónimo de crecimiento, y una vez alcanzado un nivel más alto de desarrollo (como en el caso de los Estados Unidos), se volvería a una equidad de rentas e ingresos.

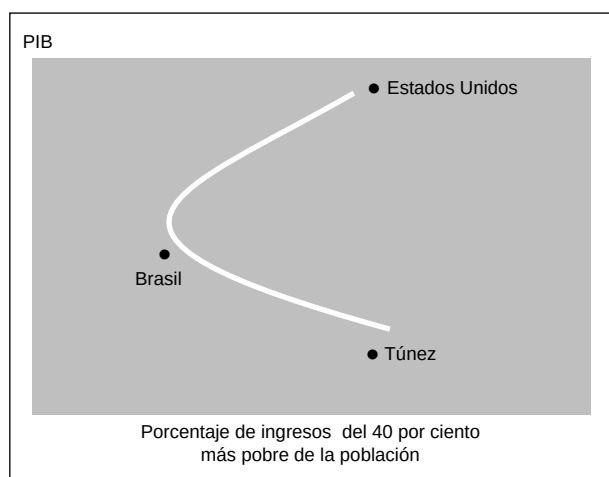
No se trata de proponer, por consiguiente, medidas de carácter distributivo, como la reforma agraria, que para los países en desarrollo es costosa y difícil de financiar, perjudica la recuperación económica y pone en peligro los esfuerzos de estabilización económica. Se estima que ésta es una cuestión de productividad intersectorial y de educación.

Economistas como Chenery (1974) y Fishlow (1995) demostraron que había una relación diferente entre el proceso de crecimiento económico y la distribución de los ingresos. Veían en esta última una condición fundamental del crecimiento. Más recientemente, Deininger y Squire (1997) compilaron informaciones sobre un gran número de países y correlacionaron la distribución de la tierra (como *proxis* de ingresos) con el crecimiento económico, lo que les permitió contradecir los argumentos de Kuznets:

«Se desprende de nuestros datos que la desigualdad inicial de los ingresos no determina totalmente el crecimiento futuro. Al contrario, la desigualdad en la propiedad de los activos, en este caso la distribución de la tierra, tiende a reducir el crecimiento a largo plazo.»

Este tipo de conclusiones, que se apoyan en pruebas empíricas, se formulan ahora por primera vez desde los tiempos en que la parábola de Kuznets se consideraba como un razonamiento indiscutible<sup>1</sup>. Los motivos serían la mayor capacidad que tendrían los beneficiados con la propiedad de la tierra para obtener préstamos para la producción, el ahorro generado y el consiguiente

**FIGURA 1**  
**Evolución del producto interno bruto y**  
**distribución de los ingresos de la población**



<sup>1</sup> Birdsall y Sabot (1994) correlacionan el perfil de distribución de ingresos con el crecimiento económico, demostrando, en consonancia con los planteamientos de Chenery, que una fuerte desigualdad limitaría a largo plazo el crecimiento económico de un país. Comparando la República de Corea con Brasil, los autores afirman que si este último país hubiese tenido un perfil de renta menos concentrado, su crecimiento habría podido aumentar en alrededor de un 17,2 por ciento en los últimos 25 años.

aumento en las inversiones que se produce en las áreas donde la tierra se ha redistribuido. La explicación que Deininger y Squire dan de este fenómeno reviste gran importancia:

«Interpretamos esto como una indicación de que la evolución de los ingresos y de la desigualdad es mucho más una consecuencia de las condiciones iniciales y de las políticas aplicadas que el producto de una ley inamovable.»

Habría quedado probado, por lo tanto, que si las políticas de distribución de tierras se aplicaran desde el principio, el proceso de desarrollo se vería facilitado y su ritmo sería más rápido.

En el ámbito de una discusión estrictamente agraria, se encuentran algunos argumentos interesantes acerca del porqué la distribución de las tierras puede afectar al desarrollo económico y en particular a la producción agrícola. Biswanger (1994) demostró que el impulso dado por la distribución de las tierras está relacionado con las ventajas que ofrece la producción agrícola familiar respecto a la de las grandes explotaciones:

«Tanto los países comunistas, como muchas economías de mercado, han pagado un precio enorme por asumir –sin pruebas empíricas suficientes– que las grandes explotaciones son más eficientes que las pequeñas. Las grandes explotaciones son, a menudo, bien administradas y técnicamente eficientes para producir altos volúmenes de producción. Sin embargo sus costos de producción exceden, usualmente, los costos de las unidades de producción más pequeñas, que dependen principalmente del trabajo familiar, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.»

Biswanger (1994), Cline (1970), Alburquerque (1987) y Guanziroli (1990) han puesto de manifiesto que en la agricultura, salvo raras excepciones, no existen economías de escala. Los grandes propietarios tienen algunas ventajas económicas relacionadas con ciertos equipos de carácter indivisible que no pueden ser usados en áreas pequeñas, y con las facilidades de acceso al crédito y a la comercialización. La mecanización, sin

embargo, puede llevarse a cabo también en zonas menos extensas, mediante el alquiler de máquinas o las compras colectivas. Las grandes empresas agrícolas tienen la desventaja de los costos de supervisión y gestión de la producción, que en la agricultura, a diferencia de la industria, son extremadamente complicados cuando se contrata un gran número de trabajadores.

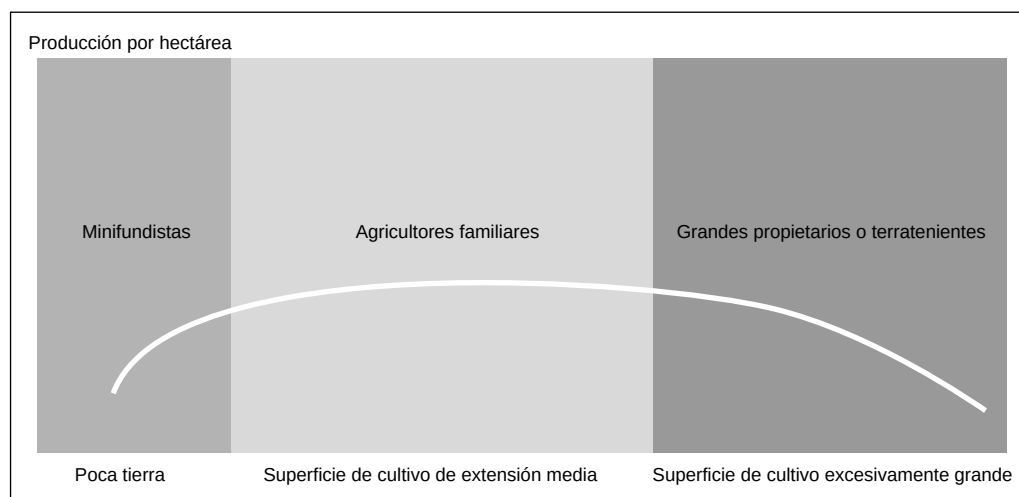
Los agricultores familiares tienen ventajas justamente en esta área de la gestión del trabajo: los miembros de las familias reciben parte de las ganancias y por eso tienen más incentivos para trabajar, no hay costo de contratación y búsqueda de trabajadores, y al participar también de los riesgos, los miembros de la familia asumen la responsabilidad por eventuales daños (Biswanger, 1989).

Los agricultores familiares cuidan más de su producción al luchar contra las malas hierbas, lo que les permite obtener resultados más elevados por unidad de superficie (Figura 2).

Lund y Hill (1979) comprobaron que en varios sectores de la actividad agropecuaria, los rendimientos de la tierra, como *proxis* de eficiencia, o la productividad total de los factores, tienen una relación semejante a la presentada en la Figura 2. En el intervalo de 0 a un cierto tamaño mínimo (el de las explotaciones muy pequeñas), se obtienen economías de escala; es decir que a medida que las explotaciones crecen en tamaño su rendimiento por unidad de superficie mejora. Una vez alcanzado este límite se abre un amplio espacio de economías de escala constantes: a pesar de que el tamaño pueda aumentar, los rendimientos no aumentarán proporcionalmente, porque todas las innovaciones tecnológicas ya han sido incorporadas<sup>2</sup>. Al superar un tamaño máximo, las propiedades se vuelven improductivas porque comienzan a

<sup>2</sup> Berry y Cline han trazado una curva de tipo S que indica que las grandes explotaciones son las que primero adoptan la tecnología, siguiendo a éstas las pequeñas, lo que fija el nivel en que se obtienen las economías de escala en un punto más alto de los ingresos de los agricultores.

**FIGURA 2**  
**Distribución de**  
**la tierra y**  
**productividad**  
**por hectárea**



producirse «deseconomías» de escala que se deben básicamente a costos crecientes de gestión y supervisión.

Las grandes explotaciones tienen, sin duda, mayor capacidad para rentabilizar los elementos de apoyo a la producción, como el tipo de transporte, el procesamiento, la comercialización de las mercaderías y de los insumos, pero éstas no son actividades de «puertas adentro» o estrictamente de producción agropecuaria.

Al no haber argumentos económicos suficientes que expliquen la existencia de las grandes propiedades o de las muy pequeñas, solamente queda el argumento de las políticas públicas, como ya habían demostrado Deininger y Squire (1977). Estas políticas pueden alterar, como ha sucedido en América Latina, el formato ideal de las propiedades y su forma de gestión, en virtud de los múltiples tipos de subsidios y facilidades dados a los grandes propietarios.

Las formas extensivas de producción agrícola, organizadas en grandes explotaciones, tienen considerables dificultades para funcionar con tasas de ganancia compatibles con el costo de oportunidad de las actividades industriales o financieras, debido principalmente al riesgo ocasionado por las adversidades climáticas (Vergopoulos, 1978) y, asimismo, a la existencia de tiempos muertos en la agricultura, derivados de la estacionalidad de la mayor parte de los productos.

Los subsidios al crédito y los incentivos

fiscales han permitido compensar los riesgos de la naturaleza y la baja rentabilidad natural de la agricultura, permitiendo, de esta forma, la sobrevivencia y expansión de las unidades patronales.

A pesar de las facilidades que la política agrícola en Brasil brinda a los grandes productores, el sector opuesto –el de los agricultores familiares– ha conseguido mantener su lugar en la producción agropecuaria a tasas bastante razonables: dicho sector contribuye con un 28 por ciento a la producción total, a pesar de poseer apenas el 22 por ciento de las tierras y recibir solamente el 11 por ciento del crédito rural total (FAO/INCRA, 1996). Esto demuestra que los agricultores familiares, con menos crédito y en una superficie menor, producen más que los grandes; en otras palabras, son más eficientes en el uso de la tierra y del capital. Esta ventaja está dada por el empleo abundante de mano de obra (aunque ésta genere una baja productividad del trabajo) y por las características especiales del trabajo familiar.

#### **LIBERALIZACION DE LA ECONOMIA, GLOBALIZACION Y AGRICULTURA FAMILIAR**

La existencia de subsidios siempre se asoció con la necesidad de proteger a la agricultura de bajos ingresos de los chacareros. Se suponía que el fin de los subsidios al crédito y al sostenimiento de los precios ocasionaría grandes perjuicios a la agricultura familiar y, por consiguiente,

CUADRO 1

**Valor de los financiamientos concedidos a productores rurales, 1987-1995**

| Año  | Productores |        |                         |              |       |
|------|-------------|--------|-------------------------|--------------|-------|
|      | Pequeños    | Medios | Grandes<br>(porcentaje) | Cooperativas | Otros |
| 1987 | 21          | 24     | 42                      | 9            | 3     |
| 1988 | 19          | 24     | 40                      | 14           | 3     |
| 1989 | 17          | 23     | 49                      | 8            | 3     |
| 1990 | 27          | 19     | 34                      | 16           | 5     |
| 1991 | 32          | 23     | 31                      | 11           | 3     |
| 1992 | 19          | 33     | 24                      | 11           | 12    |
| 1993 | 19          | 38     | 20                      | 8            | 15    |
| 1994 | 15          | 55     | 4                       | 8            | 19    |
| 1995 | 29          | 46     | 1                       | 8            | 16    |

Fuente: IBGE. *Amário estatístico do Brasil*, varios números, en Guimarães (1997).

afectaría a la producción agropecuaria, ya que los chacareros no podrían soportar una política basada en intereses reales y positivos. Sin embargo, en la práctica, estos subsidios se canalizaron hacia los grandes productores, distorsionando el perfil normal de la agricultura.

La liberalización de las políticas agrícolas en Brasil comenzó en 1984, pero se profundizó realmente a fines de la década de los ochenta (Guanziroli, 1990; Guimarães, 1997). En los años noventa pocos han sido los casos en que se ha dado subsidios al crédito o a los precios, exceptuando el de los beneficiarios de la reforma agraria, cuyo número es demasiado reducido para alterar el cuadro general de la agricultura (200 000 colonos asentados y 5 800 000 explotaciones).

Además de haberse suprimido los subsidios<sup>3</sup>, el volumen de crédito a disposición de los agricultores cayó sensiblemente, pasando de R\$20 030 millones en 1983 a R\$7 090 millones en 1995<sup>4</sup>. Los Cuadros 1 a 5 muestran cómo evolucionó la agricultura brasileña al

retirarse los subsidios a los intereses y disminuir el valor total de los préstamos a disposición del público.

Los pequeños y medianos agricultores (agricultura familiar) no sólo no se retiraron de la producción, sino que se aventuraron a pedir más crédito, en una proporción comparable a los créditos conseguidos por los grandes productores (los pequeños más los medianos agricultores pasaron del 45 por ciento del total en 1987 al 75 por ciento en 1995). Al disminuir los subsidios que permitían compensar el alto riesgo de la actividad agrícola, los grandes productores decidieron abandonar el sector, o usar más sus propios recursos. Los chacareros saben que la oferta de crédito aumenta proporcionalmente a la retirada de los grandes productores, lo que les permite aumentar su poder de captación de préstamos para sustituir los contratos que antes estipulaban con usureros locales. Los intereses oficiales son altos, pero mucho menores que los cobrados en las provincias por los financistas<sup>5</sup>.

La persistencia de una política de intereses positivos (aunque más bajos que los del mercado local) permite la formación de un «ahorro verde», que es el capital constituido por los ahorristas del campo, que ahora se ven atraídos por intereses compensatorios, mientras que antiguamente preferían otras formas de inversión más relacionadas con la actividad urbana. El ahorro rural fue canalizado posteriormente hacia los productores en forma de crédito, y aumentó del 20 por ciento en 1990 al 36 por ciento en 1995 (Cuadro 2).

Es interesante constatar que la producción agropecuaria no cayó, como se preveía, a causa del aumento de las tasas de interés. El próximo Censo Agropecuario quizá revele algo al respecto, pero es posible suponer que parte de este aumento sea el

<sup>3</sup> Los subsidios al crédito rural ya habían sido reducidos substancialmente en los años ochenta. Según datos del Instituto de Planificación Económica y Social de 1987, la diferencia entre la indización (índice general de precios) y los intereses, que, en 1980, era del 72 por ciento en las zonas prioritarias del país, disminuyó a apenas el 4,5 por ciento en 1986.

<sup>4</sup> En 1995, 1 real equivalía a 1 dólar EE.UU.

<sup>5</sup> Este fenómeno no debe interpretarse como una solución al problema. El monto de los recursos destinados a este sector es todavía muy bajo. El Programa de fortalecimiento de la agricultura familiar (PRONAF), por ejemplo, consiguió, en 1997, atender a 400 000 de los casi 4 300 000 productores familiares que existen en el país.

## CUADRO 2

### Valor de los contratos de financiamiento concedidos a los productores rurales, 1990-1995

| Año  | Fuentes de recursos         |             |              |        |                  |                     | Otras |
|------|-----------------------------|-------------|--------------|--------|------------------|---------------------|-------|
|      | Gobierno federal/<br>Tesoro | Obligatorio | Ahorro rural | Libres | Constitucionales | Gobierno provincial |       |
|      | <i>(porcentaje)</i>         |             |              |        |                  |                     |       |
| 1990 | 26                          | 27          | 20           | 20     | 4                | 0,1                 | 1     |
| 1991 | 24                          | 22          | 32           | 10     | 3                | 0,1                 | 7     |
| 1992 | 23                          | 19          | 45           | 7      | 3                | 0,1                 | 3     |
| 1993 | 27                          | 11          | 43           | 12     | 6                | 0,1                 | 2     |
| 1994 | 27                          | 12          | 35           | 16     | 5                | 0,3                 | 5     |
| 1995 | 20                          | 13          | 36           | 16     | 9                | 0,4                 | 5     |

Fuente: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*, varios números, en Guimarães (1997).

## CUADRO 3

### Índices de rendimiento de los cultivos<sup>1</sup>, 1980-1996

| Año  | Producto real | Superficie |
|------|---------------|------------|
| 1980 | 100           | 100        |
| 1981 | 112           | 98         |
| 1982 | 102           | 103        |
| 1983 | 107           | 91         |
| 1984 | 111           | 100        |
| 1985 | 130           | 104        |
| 1986 | 115           | 108        |
| 1987 | 137           | 108        |
| 1988 | 131           | 112        |
| 1989 | 138           | 111        |
| 1990 | 123           | 101        |
| 1991 | 124           | 101        |
| 1992 | 129           | 101        |
| 1993 | 127           | 93         |
| 1994 | 136           | 102        |
| 1995 | 135           | 101        |
| 1996 | 134           | 98         |

<sup>1</sup>Algodón, maní, arroz, papa, cebolla, poroto, maíz, soja y trigo.

Fuente: *Agroanalysis*, 16(8), Fundación Getulio Vargas.

resultado de los incrementos productivos del sector de la agricultura familiar, cuya participación en el crédito rural se fortaleció significativamente.

El aumento de los índices de producción (de 107, hacia el final de la época de los subsidios, a 134 en 1996, año en que casi ya no se daban), y la reducción del volumen del crédito en dos tercios, pueden ser consecuencia de financiamientos otorgados por cooperativas, agroindustrias, organizaciones no gubernamentales y otras entidades que han alcanzado una mayor

madurez, sobre todo en el sur del país, en lo que se refiere al apoyo a sistemas productivos eficientes.

En Brasil se observa una tendencia al realineamiento de la política agrícola con el público vinculado a la agricultura familiar; este público es el que expresa más claramente las macroventajas comparativas en un país donde el capital es escaso y la tierra y la mano de obra son abundantes. Capital, tierra y mano de obra son aprovechados por la agricultura familiar de forma más intensiva.

Aunque los beneficios de que gozan los grandes hacendados no han desaparecido por completo, cabe destacar que el Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura, lanzó en 1996 un Programa de fortalecimiento de la agricultura familiar (PRONAF). Este programa canalizó en 1997 R\$1 500 millones en beneficio de 400 000 pequeños productores familiares.

El programa de asentamientos en el ámbito de la reforma agraria también se intensificó, pasando de un promedio de 7 452 familias asentadas al año, entre 1964 y 1994, a 82 000 familias en 1997, cifra que era el objetivo que se esperaba alcanzar (Cuadro 4).

Si se comparan los nueve años desde la reinstauración de la democracia (1985-1994) con el período posterior (1995-1997), se verá que recientemente ha habido una

## CUADRO 4

### Evolución de los asentamientos, a nivel federal, en el ámbito de la reforma agraria en Brasil

| Período                               | Número de asentamientos creados | Número de familias asentadas | Promedio anual de familias asentadas | Superficie desapropiada o adquirida (ha) |
|---------------------------------------|---------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------|
| 1927-1963                             | 2                               | 10 776                       | 299                                  |                                          |
| 1964-1984                             | 43                              | 65 993                       | 3 299                                |                                          |
| 1985-1989                             | 506                             | 83 732                       | 20 933                               |                                          |
| 1990-1992                             | 229                             | 45 137                       | 22 568                               |                                          |
| 1993-1994                             | 111                             | 17 938                       | 8 969                                | 1 347 218                                |
| 1995-1996                             | 745                             | 99 701                       | 49 850                               | 192 081                                  |
| 1997                                  | 610                             | 82 000                       | 82 000                               | 1 820 077                                |
| <i>Promedio de familias asentadas</i> |                                 |                              |                                      |                                          |
| 1964-1994 :                           |                                 | 7 452                        |                                      |                                          |
| 1985- 1994 :                          |                                 | 16 311                       |                                      |                                          |

Fuente: Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, Dirección de Asentamientos; Ministerio Extraordinario de Política de Tierras.

nueva aceleración del ritmo de creación de asentamientos. No hay, por lo tanto, una oposición insalvable entre una reforma agraria entendida como reforma de la política agrícola y de la tierra y el proceso general de liberalización de la economía, por lo menos en lo que se refiere a la política agrícola. Existe, sin embargo, una cierta contradicción entre este proceso y una política agraria pródiga de subsidios al crédito –otorgados mediante el Programa especial de crédito para la reforma agraria (PROCERA)– y al financiamiento de la tierra. El Gobierno sostiene que estos subsidios son necesarios, ya que se trata de transformar un trabajador rural sin tierra en un agricultor, y que este proceso no podría llevarse a cabo si se cobraran las tasas de interés del mercado. El Gobierno ha emprendido estudios para compatibilizar mejor la política de asentamientos con las condiciones vigentes para los agricultores familiares, hoy atendidos por el PRONAF.

Para completar este análisis, faltaría encontrar la lógica que vincule la globalización de la economía a la reforma agraria. Algunos piensan que la reforma agraria, y en particular los colonos asentados, nada podrían aportar al proceso de globalización de la economía brasileña, ya que sus productos no serían competitivos en el mercado mundial (debido a su escasa calidad, poca regularidad y alto precio). Aunque esto no es totalmente cierto (los contratos de los asentamientos con empresas como Coca-Cola, Carrefour y MAISA son del tipo de mercado), es un hecho que todavía no hay una penetración importante en el mercado mundial de los productos producidos por los colonos asentados.

La eficacia de la reforma agraria, según este punto de vista, estaría dada por su capacidad de integrar a los excluidos generando ingresos y empleo a bajo costo en una coyuntura que se caracteriza por un desempleo creciente, en función del ajuste de las economías a la globalización del mercado. Brasil tendría, desde el punto de vista social, una ventaja comparativa enorme en relación con otros países que no

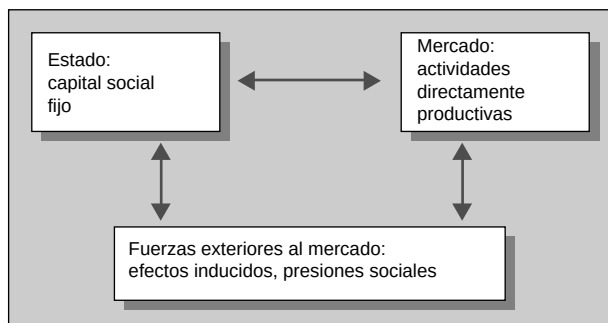
poseen ninguna frontera agrícola y que por lo tanto tienen que hacer frente al peso del desempleo únicamente con el mercado de trabajo de sus centros urbanos. Brasil es, asimismo, uno de los pocos países que, en razón del tamaño de su área agrícola, puede todavía promover una redistribución de tierras sin perjudicar al segmento más dinámico del sector agrícola, responsable de los excedentes exportables. Es esta una posibilidad de avanzar en el proceso de globalización minimizando las fricciones.

## **LA REFORMA AGRARIA Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES**

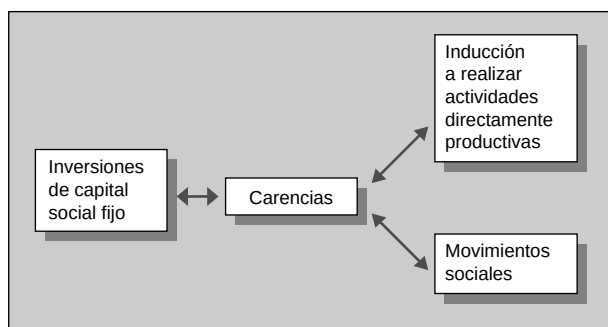
Se ha descrito hasta ahora el aspecto exclusivamente económico –productivista– de la reforma agraria. Se podría creer, equivocadamente, que bastaría dejar actuar las leyes del mercado para que el precio de la tierra disminuyese, y para que el problema de la concentración de la propiedad de la tierra encontrase solución. Es evidente que esto no va a suceder, por lo menos al ritmo y con la extensión necesarios para responder a la situación de emergencia social que aflige al país. El mercado no puede resolver los problemas que él mismo no ha creado. La extrema concentración de la tierra y la exclusión de millones de brasileños no son consecuencia de una supuesta diferenciación social generada por el mercado; estos fenómenos son el resultado de cinco siglos de historia y de los efectos de las más variadas políticas agrícolas.

Tanto la sociedad como el Estado son responsables del perfil socioeconómico de su población pobre. Hirshmann (1961) ha sido quien mejor teorizó la interacción entre la sociedad, el Estado y el mercado (Figura 3). Antes de responsabilizar al Estado, este autor sostiene que habría que preguntarse por qué el Estado sería capaz de realizar ciertas obras de forma más eficiente que el mercado. El desarrollo económico se daría por la interacción permanente entre el capital social fijo del Estado, las actividades directamente productivas del sector privado y las fuerzas sociales.

En un primer momento, el Estado hace algunas inversiones de capital social fijo;



**FIGURA 3**  
**Primer esquema de Hirshmann**



**FIGURA 4**  
**Segundo esquema de Hirshmann**

éstas inducen, por un lado, al capital privado a realizar inversiones productivas y, por otro, quedan al descubierto carencias que antes no se advertían, como la falta de agua, energía eléctrica, etc. El reconocimiento de éstas por un grupo organizado de la sociedad y la petición de que se les encuentre solución son parte fundamental de la orientación del proceso de desarrollo. Es muy difícil que el Estado, a través de la planificación de sus actividades, se dé cuenta de que una determinada municipalidad o comunidad necesita que se realice alguna obra en particular. No hay tal racionalidad en la actuación del Estado. En el momento de definir prioridades, el Estado destinará un capital social fijo a los lugares donde se registren las mayores presiones sociales, aunque éstas provengan de sectores cuyas necesidades son menores. El desarrollo socioeconómico de un país tomará la forma y el rumbo dados por la interacción entre las tres fuerzas citadas, y por la importancia relativa de cada una de ellas (Figuras 3 y 4). Hirshmann revela el papel de los movimientos sociales en el ámbito de

la reforma agraria, tanto en lo que se refiere a la reivindicación de una política agrícola adecuada como a la ocupación de tierras.

Sin la actuación del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) y la presión permanente de la Confederación de los Trabajadores Rurales en la Agricultura (CONTAG) no se habría realizado una reforma agraria como la que comenzó en 1993, ni se habría profundizado la demanda por una política diferenciada en favor de la agricultura familiar.

La actuación del MST tiene también la particularidad de haber ayudado a revertir el proceso migratorio, devolviendo jóvenes que estaban por abandonar el campo a la actividad agrícola. Esto sin duda representa un esfuerzo muy positivo para el desarrollo social de Brasil, sobre todo si se considera que en muchos países comienza a notarse lo contrario, es decir el envejecimiento de la población rural (Abramovay, 1996).

Al mismo tiempo que la presión social induce a la realización de una inversión por parte del Estado (la creación de un asentamiento), quedan al descubierto otras carencias como la falta de escuelas, la necesidad de comprar herramientas o la falta de caminos, que marcan el comienzo de la problemática de los colonos asentados, que ahora son quienes tienen la tierra. A pesar de las críticas que se formulan permanentemente al Gobierno por no dar una solución planificada y *ex-ante* a todos los problemas de los asentamientos, parece que la realidad es más fuerte y se acaba imponiendo. El Gobierno da lo básico y más caro –la tierra–; luego van apareciendo las presiones y las demandas: algunas son solucionadas por el gobierno federal, y otras son canalizadas necesariamente hacia los gobiernos provinciales y municipales, que podrán, según los casos, hacerse cargo de su solución.

Hirshmann proponía un «desarrollo con escasez» como la mejor manera de promover el desarrollo. Las inversiones iniciales –afirmaba– generan nuevos desequilibrios, característicos de la escasez, y esto incentiva la búsqueda de soluciones, tanto por parte del Estado como de la

propia población afectada. Por el contrario, la abundancia de las acciones del Estado puede asfixiar y constreñir a la población, que perdería el impulso para participar y encontrar nuevas soluciones.

Es importante reconocer que, a diferencia de cuanto ocurría en la época de la colonización amazónica, en las regiones donde se ha implantado la reforma agraria hay, en general, una matriz social que representa a la sociedad organizada. Si esta sociedad no se hace cargo de la solución de los problemas de los asentamientos, tampoco se beneficiará de sus productos, y ello determinará una cierta orientación del proceso de desarrollo. Las municipalidades mostrarán que, realizando las obras básicas, es posible progresar y dar dinamismo al desarrollo regional. Es a nivel regional donde se manifiestan más fuertemente las posibilidades de participación social.

#### **LA REFORMA AGRARIA EN LA COYUNTURA ACTUAL**

En Brasil, una de las condiciones básicas para promover una verdadera reforma agraria fue la supresión de los subsidios e incentivos a los grandes propietarios. Se eliminaron de esta forma casi todas las causas que generaban distorsiones en el sector agropecuario. Al mismo tiempo, hubo algunos intentos, hasta ahora tímidos, de implementar políticas agrarias que favorezcan a la agricultura familiar. Estas políticas se sustentan en la presión de los movimientos sociales rurales. Fuera de estos cambios estructurales, los últimos años se han caracterizado por diversas condiciones que han facilitado el diseño de una política agraria:

- Los cambios introducidos en la Ley de Impuestos a las Ganancias (Cédula G) no permiten ya a las empresas industriales descontar de sus ganancias totales las pérdidas sufridas en la realización de las actividades agrícolas; esta disposición constituye además un desincentivo dado a estas empresas para mantener tierras con la finalidad de pagar menos impuestos.
- Con la aprobación de la Ley de Impuesto Territorial Rural se reprime

decididamente la utilización de tierras con fines especulativos.

- La disminución de los subsidios al crédito y el fin de los incentivos fiscales han llevado a los grandes productores a cambiar de ramo y a colocar sus tierras a disposición del mercado.
- La crisis de las empresas agropecuarias del sector azucarero en las regiones de la Mata Nordeste y del litoral Fluminense se ha debido a la eliminación del subsidio al alcohol; la de los megaproyectos de riego, a la imposibilidad de hacer frente a los costos fijos; la de las grandes empresas frutícolas de Rio Grande do Norte, al peso de la excesiva mano de obra contratada; la de la ganadería en la Amazonia, a la eliminación de los incentivos fiscales; y la de la soja en Mato Grosso, a las plagas de nematodos. En estos sectores se han creado oportunidades para una producción alternativa basada en la agricultura familiar. Muchas de las empresas interesadas han hecho propuestas de expropiación negociada al Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), para viabilizar sistemas de terciarización o integración de los colonos asentados en sus tierras.
- La demanda social de tierras en Brasil es fuerte, y ha sido causada por la saturación de las posibilidades de empleo en las grandes regiones metropolitanas. Segmentos significativos de la población rural –que antes emigraba– buscan ahora trabajo en centros urbanos menores, donde el empleo depende fundamentalmente de la actividad agrícola.
- El fin del régimen de alta inflación, en 1994, redujo la demanda de tierras; éstas se usaron como barrera antiinflacionaria o como un activo especulativo.

Este conjunto de factores provocó, en 1996 y 1997, una caída rápida y sistemática de los precios de la tierra (Cuadro 5); ahora se han abierto nuevas perspectivas de acceso a la tierra para los agricultores «sin tierra».

CUADRO 5

### Precio de las tierras de labranza y de pastoreo en Brasil

| Año  | Todo el país<br>(R\$/ha)                                       | Región sur<br>(R\$/ha)           | Todo el país<br>(R\$/ha)                                       |
|------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------|
|      | Tierras de labranza <sup>1</sup><br>(1 <sup>er</sup> semestre) | Tierras de labranza <sup>1</sup> | Tierras de pastoreo <sup>1</sup><br>(1 <sup>er</sup> semestre) |
| 1992 | 1 527                                                          | 2 581                            | 796                                                            |
| 1993 | 1 809                                                          | 2 797                            | 1 163                                                          |
| 1994 | 2 237                                                          | 3 367                            | 1 305                                                          |
| 1995 | 1 965                                                          | 2 436                            | 1 151                                                          |
| 1996 | 1 364                                                          | 1 943                            | 704                                                            |
| 1997 | 1 261                                                          | 1 813                            | 669                                                            |

<sup>1</sup>En R\$ constantes de octubre de 1996, por hectárea.

Fuente: *Agroanalysis*, 17(1), enero de 1997, y datos de la Fundación Getúlio Vargas para 1997.

El precio de la tierra de labranza disminuyó en casi un 50 por ciento entre 1994 (época de alta inflación) y 1997. El precio de la tierra de pastoreo declinó más todavía, contrayéndose de R\$1 305 por hectárea hasta un valor medio de R\$669 en 1997. La caída vertiginosa de los precios de la tierra permite suponer que el acceso a tierras para la reforma agraria dejó de ser un problema tan grave y tan politizado como lo había sido en otros tiempos. El peligro residiría en lo opuesto, es decir que el INCRA acabe comprando tierras en exceso o a precios demasiado altos. Sin embargo, la gravedad de las distorsiones acumuladas y la urgencia de soluciones hace necesaria la intervención del Estado, que ha de acelerar este proceso y crear condiciones sostenibles para el uso eficiente de los recursos productivos en el campo.

### SISTEMAS DE PRODUCCION EN LOS ASENTAMIENTOS

En los asentamientos que se organizan en las zonas desapropiadas se desarrollan sistemas productivos muy semejantes a los de la agricultura familiar. No todos los colonos asentados consiguen de inmediato un alto rendimiento y algunos incluso abandonan dichas zonas. Esto sucede muchas veces por fallas en la selección de los beneficiarios o en la elección de las tierras donde se han de implantar los asentamientos.

No obstante, hay ejemplos interesantes de sistemas productivos eficientes creados en los

asentamientos. En el marco del proyecto FAO/INCRA (UTF/BRA/036) se realizaron varias investigaciones de campo en las cinco regiones del país durante los años 1995 y 1996 cuya síntesis se expone a continuación. El Cuadro anexo recoge los datos de 1996, los cuales se analizaron según la metodología de diagnóstico de sistemas agrarios.

### Criterios de selección de las regiones

El trabajo de investigación se orientó preferentemente hacia las zonas donde había una fuerte concentración de agricultores familiares y de asentamientos creados por la reforma agraria. Se seleccionaron también zonas representativas de los principales ecosistemas del país. Se abarcaron ecosistemas bien diferenciados y distantes entre sí, como el bosque tropical (norte), la región semiárida del nordeste (*Semi-árido Nordestino*) (nordeste), el bioma de los Cerrados (centro-oeste), la altiplanicie (*planalto*) ondulada del sur (sur) y la cuenca del Paraná (sudeste) (Cuadro 6).

Además de la diversidad regional, el estudio analizó el rendimiento de agricultores que disponían de suelos de fertilidad media o baja, en climas templados con lluvias razonables, exceptuando la zona del nordeste, donde el clima es seco. Las

CUADRO 6

### Localización de los estudios de caso

| Región                                                                    | Localización                         | Zona                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Norte</b><br>Altamira<br>Pacajá<br>Medicilândia                        | Centro-sur del Pará                  | <b>Bosque tropical</b><br>Predominio de latosoles amarillos con tierras rojas estructuradas<br>Precipitación media anual: 2 000 mm                          |
| <b>Nordeste</b><br>Valente<br>Queimadas<br>Santa Luz y<br>Aracé           | Noroeste de Bahía                    | <b>Depresión Sertaneja de la región semiárida del nordeste</b><br>Suelos de <i>massapé</i> y <i>tabuleiro</i><br>Precipitación media anual: menos de 800 mm |
| <b>Centro-oeste</b><br>Formosa<br>Itapuranga<br>Orizona,<br>Iraí de Minas | Sur de Goiás y oeste de Minas Gerais | <b>Cerrados</b><br>Latosoles rojo-amarillos y rojo oscuros<br>Precipitación media anual: 1 200 mm                                                           |
| <b>Sudeste</b><br>Jales y<br>Fernandópolis                                | Oeste de São Paulo                   | <b>Cuenca del Paraná</b><br>Latosoles rojo oscuros y rojo-amarillos. Suelos arenosos de fertilidad media<br>Precipitación media anual: 1 200 mm             |
| <b>Sur</b><br>Quilombo                                                    | Oeste de Santa Catarina              | <b>Planalto ondulado</b><br>Suelos con predominio de latosoles pardos intermedios asociados a cambisoles eutróficos<br>Precipitación media anual: 2 200 mm  |

Fuente: FAO/INCRA (1996).

limitaciones de recursos naturales pusieron de relieve sistemas viables, a pesar de un contexto desfavorable.

### Principales sistemas de producción

La investigación de campo reveló la existencia de aproximadamente 50 tipos de sistemas de producción en el ámbito de la agricultura familiar del país. El Cuadro 7 muestra las características principales de algunos de esos sistemas en las diferentes regiones.

En casi todas las regiones, los agricultores periféricos poseen superficies muy inferiores a las de los agricultores en transición y consolidados. El tamaño de la superficie es uno de los factores que limitan el desarrollo de este grupo.

*El grupo de los agricultores periféricos* genera ingresos monetarios por familia inferiores a los niveles mínimos –de reproducción simple–, que son diferentes para cada región (por ejemplo, R\$2 300 en el centro-oeste, R\$2 500 en el sur). Este grupo no presenta perspectivas de desarrollo en el futuro próximo.

*El grupo de los agricultores en transición* ha llegado a generar ingresos que oscilan entre R\$2 933 en el nordeste y hasta R\$6 600 en el sudeste, lo que equivale a aproximadamente 2,5 a 5 sueldos mínimos por mes y por familia, dependiendo de la región. Se trata de un nivel de ingresos

semejante al ingreso medio familiar en Brasil, y superior a los sueldos pagados a los trabajadores jornaleros en el sector agrícola (FAO/MARA-PNUD, 1992). Al superar el límite mínimo de reproducción de su región, los agricultores de este grupo presentan potencialidades de crecimiento económico y, dependiendo del tipo de políticas que sean aplicadas por los gobiernos, también pueden llegar a incorporarse al grupo de los consolidados.

*El grupo de los agricultores consolidados* alcanza ingresos bastante altos (232 salarios mínimos por año en el sudeste) que les permiten financiar su propio desarrollo sin necesidad de mucho apoyo oficial. Sin embargo, esta situación no es común a todas las regiones del país. El caso del nordeste revela la imposibilidad de estructurar un sector consolidado bajo las condiciones climáticas y de suelos de una región semiárida. Ningún agricultor del nordeste alcanzó el nivel de ingresos mencionado, y la mayor parte sobrevive gracias al apoyo constante de organizaciones no gubernamentales y de otras entidades. No han sido vanos los esfuerzos realizados por los agricultores y sus organizaciones para estructurar sistemas de producción con especies resistentes a la sequía, como el sisal y los caprinos, y construir infraestructuras de

CUADRO 7  
Principales sistemas de producción en Brasil, 1995

| Región/tipos               | Sistemas de producción                | Ingreso familiar neto anual (R\$) | Superficie (ha) |
|----------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| <b>Norte</b>               |                                       |                                   |                 |
| Agricultores consolidados  | Cacao-ganadería                       | 4 574                             | 127             |
| Agricultores en transición | Ganadería-café                        | 4 288                             | 156             |
| Agricultores periféricos   | Subsistencia-ganadería                | 1 969                             | 98              |
| <b>Nordeste</b>            |                                       |                                   |                 |
| Agricultores consolidados  | —                                     |                                   |                 |
| Agricultores en transición | Sisal-cría de animales de granja      | 2 933                             | 29              |
| Agricultores periféricos   | Sisal-cría de animales de granja      | 578                               | 30              |
| <b>Centro-oeste</b>        |                                       |                                   |                 |
| Agricultores consolidados  | Soja-maíz                             | 31 231                            | 227             |
| Agricultores en transición | Ganadería para la producción de leche | 5 179                             | 126             |
| Agricultores periféricos   | Producción de subsistencia            | 1 362                             | 21              |
| <b>Sudeste</b>             |                                       |                                   |                 |
| Agricultores consolidados  | Fruticultura (uva)                    | 23 200                            | 67              |
| Agricultores en transición | Ganadería-fruticultura                | 6 600                             | 68              |
| Agricultores periféricos   | Algodón-ganadería                     | 2 700                             | 11              |
| <b>Sur</b>                 |                                       |                                   |                 |
| Agricultores consolidados  | Cerdos-maíz + ganadería               | 11 824                            | 39              |
| Agricultores en transición | Maíz-frijol + leche                   | 4 529                             | 19              |
| Agricultores periféricos   | Maíz-frijol                           | 1 926                             | 8               |

Fuente: FAO/INCR (1996).

riego. Consiguen así convivir con la sequía y sobrevivir a sus consecuencias más nefastas. Pero los altos costos y las dificultades crónicas de los sistemas de este tipo no justifican una política de expansión de la agricultura familiar en esta región como la que propone la reforma agraria.

Una de las características de la producción de este grupo es el predominio de sistemas que integran la producción agrícola con la animal. Esto sucede siempre en el caso de la producción de transición, por ejemplo, ganadería-café en el norte, sisal-cría de caprinos en el nordeste, ganadería para la producción de leche en el centro-oeste, ganadería-fruticultura en el sudeste, y maíz-frijol + leche en el sur. El grupo de los agricultores consolidados también utiliza sistemas integrados –ganadería-agricultura– (excepto en el caso de una producción más especializada como la de soja-maíz en el centro-oeste y fruticultura en el sudeste), que aunque no excluyen una producción animal menor, no la valorizan de la misma forma.

Los agricultores más pobres, probablemente por falta de recursos financieros y de tierra, no han alcanzado un alto nivel de integración, limitándose a una producción simple como la de maíz-frijol en el sur, y de subsistencia en el centro-oeste.

La ganadería para la producción de leche es el sistema de producción animal que mejor se integra con la agricultura en el norte, centro-

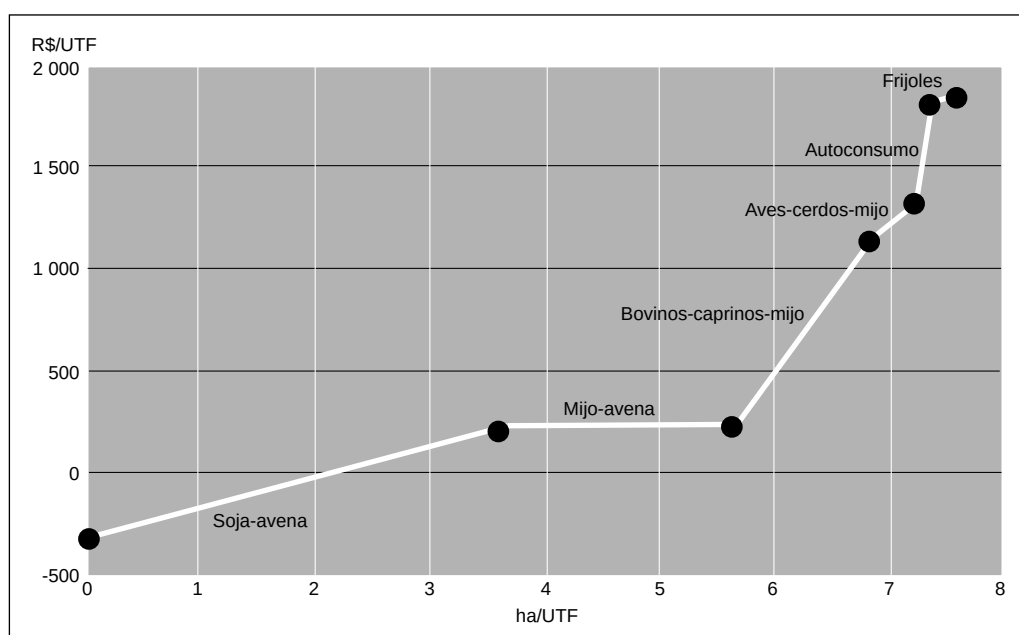
oeste y sudeste. En el sur y nordeste, en cambio, se practica la cría de cerdos y de caprinos, respectivamente. La Figura 5 ilustra un caso de asociación de la producción agrícola a la animal en una región del sur.

### CONCLUSION: UNA NUEVA AGENDA PARA LA REFORMA AGRARIA

La presión social y el empeño del Gobierno en remover los obstáculos jurídicos, administrativos y políticos que dificultan la rápida implantación de la reforma agraria colocan a la sociedad brasileña frente a un desafío crucial: ¿qué es necesario hacer para que el acceso a la tierra represente, más que un alivio momentáneo de tensiones localizadas, una forma de emancipación social de una parte importante de la población rural que vive en situación de pobreza?

La cuestión agraria en Brasil no debe ser vista unilateralmente o aislada del contexto teórico global presente. La reforma agraria es un medio para fortalecer la agricultura familiar, no un fin en sí mismo<sup>6</sup>. Se apoya

<sup>6</sup> Es importante señalar que no se hace referencia a los campesinos ni a los pequeños agricultores exclusivamente. De hecho, la clase de los campesinos ya fue reducida substancialmente, tanto en Brasil como en el resto del mundo, con los grandes éxodos hacia las ciudades que han sido una consecuencia de la modernización del campo y de la industrialización en general. El grupo social que ha permanecido en el campo ha tendido a transformarse en agricultores familiares, con características típicamente capitalistas.



**FIGURA 5**  
**Renta agropecuaria y superficie por unidad de trabajo familiar (2,5 UTF)**

en la premisa de que esta forma productiva representa, para los beneficiarios y para el país, el mejor instrumento para la incorporación al patrimonio productivo nacional de las superficies agrícolas que se encuentran subutilizadas.

Una verdadera reforma agraria colocará la agricultura familiar en el centro de políticas que no se limitarán al problema de la tenencia de la tierra. Si con el apoyo público los asentamientos se privilegian en desmedro del conjunto de los agricultores familiares, se estimulará un mecanismo perverso de realimentación de tensiones; a largo plazo, los efectos benéficos de una acción de este tipo se anularán por la falta de una política agrícola coherente. El fortalecimiento de la agricultura familiar y la reforma agraria deben correr parejas y dar al medio rural y a la agricultura la capacidad de aumentar su contribución al desarrollo nacional.

Sin embargo, las soluciones no son fáciles. Agricultores familiares y colonos asentados constituyen un público heterogéneo y complejo, que exige soluciones diferenciadas. Hay ocupantes de tierras, aparceros, arrendatarios, trabajadores a tiempo parcial, jornaleros, trabajadores permanentes, temporeros, desempleados, hijos de chacareros, minifundistas, colonos asentados gracias a la reforma agraria y agricultores familiares consolidados. La propuesta no puede ser igual para todos. Algunos, como los minifundistas, ya poseen tierras, aunque de dimensiones pequeñas; para otros, como los ocupantes y los aparceros, la tenencia es precaria; hay agricultores que necesitan sobre todo infraestructuras, y quienes, en último término, solamente pueden ser atendidos por políticas sociales.

Las enormes diferencias que existen entre las regiones obliga, también, a buscar formas diversas de intervención que respeten las características locales. Los asentamientos de la Amazonia, por ejemplo, cuyo objetivo son las actividades extractivas, son diversos de los de otras regiones, donde persisten todavía los modelos de asentamientos tradicionales. En

las zonas en decadencia del nordeste y del norte Fluminense, donde se cultiva la caña de azúcar, deben buscarse soluciones adecuadas para los trabajadores rurales; en el sur, deberían encontrarse formas de acceso a la tierra especiales para los productores minifundistas y para los «sin tierra».

Para realizar obras de infraestructura adaptadas a las necesidades locales, la participación de las intendencias y de las provincias es indispensable; ya no se podrá pensar la reforma agraria como una instancia de política únicamente federal. A la hora de tomar decisiones, será necesario descentralizar y asegurar la participación de una población periurbana local<sup>7</sup> (que vive en las ciudades y percibe además rentas rurales y no agrícolas) y de colonos asentados.

Las formas de propiedad también son variadas. Existen en Brasil las tierras «devueltas»<sup>8</sup>, las reservas indígenas, las reservas forestales, las tierras privadas, las tierras públicas, las concesiones de uso, etc. No sería racional concebir una política de tenencia de la tierra homogénea para una agricultura tan diversificada, tanto en lo que se refiere a las relaciones sociales como a los ecosistemas naturales.

Se necesitan nuevos instrumentos para la obtención de tierras y para acceder a ellas. El Gobierno está tratando de incluir en su agenda un sistema de crédito de tierras. Este sistema funcionaría de la siguiente forma: el INCRA o un banco adquiriría la tierra mediante remates públicos o expropiaciones, y la destinaría a pequeños productores que tienen poca tierra o carecen de ella y desean comprarla. Este sistema sería más transparente que el de los asentamientos, aunque de hecho estaría

<sup>7</sup> En muchos asentamientos y zonas de agricultura familiar se observa una importante integración de las actividades rurales con las del perímetro periurbano.

<sup>8</sup> Se trata de tierras que antiguamente fueron cedidas por la Corona a algunos adjudicatarios, y que al no haber sido usadas tendrían que haber sido devueltas al Estado. Estas tierras fueron transferidas ilegalmente a particulares o fueron ocupadas. Son de hecho propiedad del Estado, pero no han sido registradas como tierras estatales.

dirigido a un público diferente. Se implantaría para apoyar en primer término a los agricultores familiares, cuyos sistemas de producción exigen más tierra, y complementariamente a los «sin tierra». Se

trataría de crear un instrumento más para fortalecer y expandir la agricultura familiar.

La complejidad de los sistemas de producción en la agricultura familiar hace que sea necesario utilizar métodos

#### CUADRO ANEXO

#### Ingresos monetarios arrojados por los sistemas de producción que caracterizan la agricultura familiar, 1996

| Sistema de producción                                                                     | Ingresos monetarios mínimos (R\$) | Ingresos monetarios máximos (R\$) | Ingresos monetarios medios (R\$) | Observaciones                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sur: Paraná-Pitanga</b>                                                                |                                   |                                   |                                  |                                                                                                    |
| Soja-avena-trigo + cereales, asociado con ganadería mixta                                 | 9 044                             | 10 741                            | 9 950                            | Variación del precio de la soja y de los cerdos, de la productividad y de los costos de producción |
| Soja-avena-trigo + maíz, asociado con ganadería mixta y yerba mate                        | 11 912                            | 14 750                            | 12 971                           | Variación del precio de la soja y del maíz. Efectos del clima                                      |
| Maíz + cría de animales, asociado con frijol y yerba mate                                 | 1 300                             | 2 100                             | 1 630                            | Variación del precio del maíz y del frijol. Efectos del clima                                      |
| Tabaco + agricultura de subsistencia, asociado con maíz y ganadería                       | 2 800                             | 5 780                             | 3 928                            | Variación del precio del tabaco y de la productividad                                              |
| Maíz + agricultura de subsistencia                                                        | 2 666                             | 3 806                             | 3 359                            | Variación de los precios y efectos del clima                                                       |
| Subsistencia                                                                              | 180                               | 450                               | 282                              | Degradación de los suelos                                                                          |
| <b>Centro-oeste: Mato Grosso-Nova Xavantina</b>                                           |                                   |                                   |                                  |                                                                                                    |
| Soja-maíz (cultivo mecanizado)                                                            | 11 540                            | 106 430                           | 58 585                           | Caída de la producción de soja y de los precios (1989-1995)                                        |
| Ganadería para la producción de leche + producción de caucho                              | 11 667                            | 15 227                            | 13 447                           | Reducción del precio del coágulo y de la leche (1990-1996)                                         |
| Ganadería para la producción de leche + bananos                                           | 8 242                             | 24 153                            | 16 198                           | Abandono del banano y caída del precio de la leche (1988-1996)                                     |
| Ganadería mixta                                                                           | 4 137                             | 5 225                             | 4 696                            | Caída del precio de la leche (1988-1996)                                                           |
| Ganadería de cría                                                                         | 1 849                             | 3 215                             | 2 532                            | Reducción en la producción de maíz y racionamiento                                                 |
| Ganadería + agricultura de subsistencia                                                   | 54                                | 378                               | 216                              | Variación del precio de la leche                                                                   |
| <b>Sudeste: São Paulo-Promissão</b>                                                       |                                   |                                   |                                  |                                                                                                    |
| Ganadería para la producción de leche + cultivos anuales + cultivos perennes              | 15 641                            | 19 143                            | 18 199                           | Malas cosechas de maíz y frijol, caída de los precios de la naranja y el café                      |
| Cultivos en huertos y granjas + cultivos anuales                                          | 5 802                             | 13 413                            | 10 035                           | Caída de los precios y malas cosechas de maíz y frijol                                             |
| Ganadería para la producción de leche + cultivos anuales                                  | 3 200                             | 4 573                             | 3 887                            | Malas cosechas de maíz y frijol, caída del precio del ternero                                      |
| Agricultura de subsistencia + ganadería                                                   | 868                               | 2 098                             | 1 970                            | Malas cosechas de maíz, frijol y arroz                                                             |
| <b>Nordeste: Paraíba-Pitimbu</b>                                                          |                                   |                                   |                                  |                                                                                                    |
| Fruticultura de regadío-ganado + ñame, frijol, mandioca, batata                           | 17 724                            | 25 135                            | 21 719                           | Irregularidad de las lluvias                                                                       |
| Cultivos asociados: ñame + cultivos anuales                                               | 7 580                             | 12 756                            | 10 009                           | Irregularidad de las lluvias y de los precios                                                      |
| Fruticultura de secano + cultivos asociados                                               | 3 966                             | 7 648                             | 5 254                            | Irregularidad de las lluvias                                                                       |
| <b>Norte: Pará-São Miguel de Guamá</b>                                                    |                                   |                                   |                                  |                                                                                                    |
| Cultivos anuales + ganadería de invierno                                                  |                                   |                                   | 4 241                            |                                                                                                    |
| Cultivos anuales + ganadería de invierno + un cultivo perenne (agricultura motorizada)    |                                   |                                   | 2 247                            |                                                                                                    |
| Cultivos anuales + ganadería de invierno + dos cultivos perennes                          |                                   |                                   | 3 700                            |                                                                                                    |
| Cultivos anuales + ganadería de invierno + un cultivo perenne (agricultura no motorizada) |                                   |                                   | 847                              |                                                                                                    |
| Cultivos anuales puros                                                                    |                                   |                                   | 1 513                            |                                                                                                    |

Fuente: FAO/INCRA (1996).

educacionales y de asistencia técnica diversificados que respeten la sostenibilidad ambiental y la racionalidad del productor.

Si se trata de optar por la agricultura familiar y por la reforma agraria, los métodos de diagnóstico y asistencia técnica deben cambiar radicalmente. Hasta hace poco tiempo se hacían recomendaciones en función de un determinado producto. Para la agricultura patronal este método era eficaz, porque se adapta a pocos productos (monocultivo). Pero para los agricultores familiares su ineficacia era manifiesta, y llevaba a un gran desperdicio de recursos productivos y financieros. Cada sistema de producción tiene necesidades de crédito diferentes, en función de una demanda de tierra específica, de inversiones en infraestructura, etc. Es preciso introducir un enfoque que trate al productor como un «sistema», y no como un producto.

Se plantea la necesidad de entender la lógica del mercado, sus exigencias, precios e infraestructura de comercialización, antes de recomendar cualquier tecnología de producción. No se ha de proponer a los agricultores alternativas erradas que más tarde no puedan ser validadas en el ámbito del mercado.

Finalmente, algunos temas que hasta ahora parecían menores comienzan a adquirir importancia, como el de la sostenibilidad ecológica de los asentamientos, y el del género. El asunto del género está más relacionado con una perspectiva a largo plazo, pero está íntimamente ligado a la problemática del desarrollo. Incluso hoy en día, en algunos asentamientos y en muchas áreas de agricultura familiar, persisten patrones de comportamiento familiar complicados, como el mayorazgo y la exclusión de la mujer y de jóvenes de ambos sexos de la toma de decisiones que se refieren a la producción. Esta actitud acaba teniendo efectos perniciosos en el desarrollo de la comunidad. Los jóvenes que quedan al margen de la participación emigrarán rápidamente, y esto trae como consecuencia la despoblación del campo, y en algunos casos hasta el envejecimiento de la población rural. Cabe formular entonces la siguiente

pregunta: ¿para qué han servido los esfuerzos destinados a cambiar las políticas agrarias, si a la población joven no se le permite reproducir a largo plazo la agricultura familiar?

## BIBLIOGRAFIA

- Abramovay, R.** 1996. *A juventude e a agricultura familiar: uma pesquisa de avaliação*. Proyecto UTF/BRA/036 (documento inédito).
- Albuquerque, M.** 1987. Estrutura fundiária. *Revista de economia política*, 7(3): 99-136, São Paulo.
- Birdsall y Sabot.** 1994. Inequality as a constraint of growth in Latin America. *Development Policy*, septiembre de 1994. Citado en G. Schonleitner, *Discussing Brazil's agrarian question* (documento inédito), LSE. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Biswanger, H.** 1994. *Agricultural and rural development: painful lessons*. Documento presentado en la 32ª reunión de la Agricultural Economic Association, Pretoria, Sudáfrica.
- Biswanger, H. y Elgin, M.** 1989. Quais são as perspectivas para a reforma agraria? *Pesquisa e planejamento econômico*, 19(1), IPEA, Rio de Janeiro.
- Chenery, H.** 1974. *Redistribution with growth*. Institute of Development of Sussex, Oxford University Press.
- Cline, W.R.** 1970: *Economic consequences of a land reform in Brazil*. Londres, North Holland.
- Deininger, K. y Squire, L.** 1997: *New ways of looking at old issues: asset inequality and growth*. Documento inédito presentado en la Harvard Growth Conference.
- De Janvry, A.** 1981. *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- FAO/INCRA.** 1994. *Diretrizes de política agrária e de desenvolvimento sustentável*. Proyecto UTF/BRA/036, Brasília.
- FAO/INCRA.** 1995-1996. *Relatórios de diagnósticos de sistemas agrários regionais: região: Sul, Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sudeste*. Brasília.
- FAO/INCRA.** 1996. *Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Proyecto UTF/BRA/036, Brasília.

- FAO/MARA-PNUD.** 1992. *Principais indicadores sócio-econômicos dos assentamentos de reforma agrária*. Projecto BRA/87/022, Brasília.
- Fishlow, A.** 1995. *Inequality, poverty and growth: where do we stand? Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, D.C., pp. 57-60.
- Guanzioli, C.** 1990. *Agrarian reform in the context of a modernized agriculture: the case of Brazil*. Tesis doctoral, University College, Londres.
- Guimarães, G.** 1997. *Determinantes econômicos da evolução da estrutura fundiária no Brasil*. Tesis, Universidad Federal Fluminense.
- Hirshmann, A.** 1961. *Estratégia de desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Kuznets, S.** 1955. Economic growth and income inequality. *Am. Econ. Rev.*, 45: 1-28. Washington, D.C.
- Lehmann, D.** 1978. The death of land reform: a polemic. *World Development*, 6(3): 39-345. Londres, Pergamon Press.
- Lund, P. y Hill, G.** 1979. Farm size, efficiency, and economies of size. *J. Agric. Econ.*, 30(2): 145-158.
- Stanton, B.** 1978. Perspective on farm size. *J. Agric. Econ.*, diciembre, pp. 727-737.
- Strasma, J.** 1996. *Are land banks feasible as market-driven substitutes or complements of land reform?* (documento inédito). Wisconsin, Estados Unidos.
- Vergopulos, K.** 1978. Capitalism and peasant productivity. *J. Peasant Studies*, 229(5): 45-67. Londres.

## **Towards private landownership: the state's role in the modernization of land tenure in Morocco**

*A clear trend has emerged in Morocco towards the privatization of state, collective and religious orders' landholdings. This trend is encouraged through state policy and programmes. Government incentives to privatization include efforts to streamline the process of land registration and to make it more widely accessible; the adoption of policies to limit land fragmentation as well as to minimize joint holdings (multiple title holders) of private parcels in order to maintain efficiency of private holdings; the standardization and regulation of tenant contracts; and the conversion of state and church-owned lands to private holdings. Observation of the behaviour of rural producers reveals a hesitation on the part of collective rights holders to initiate land improvements, construction projects or plantations compared with private right holders. This is explained in terms of a heightened tenure security of private holders as well as the fact that they are not restricted in their decision-making concerning production strategies and by more reliable access to credit.*

## **Hacia la privatización de las tierras: el papel del Estado en la modernización de los regímenes de tenencia en Marruecos**

*En Marruecos ha surgido una clara tendencia en favor de la privatización de las tierras públicas, colectivas y en poder de instituciones religiosas. Esta tendencia es promovida por políticas y programas del Estado. Los incentivos gubernamentales para la privatización incluyen la racionalización y mejora de los procesos de registro de tierras, con el propósito de hacerlos más accesibles; la adopción de políticas para limitar la fragmentación de la tierra y para minimizar las propiedades conjuntas (múltiples propietarios de un solo título) de explotaciones privadas, a fin de mantener su rentabilidad; la estandarización y regulación de los contratos de arrendatarios; y la conversión de las tierras colectivas y en poder de instituciones religiosas en propiedades privadas. A diferencia de los propietarios de derechos privados, se observa que los productores que disponen de derechos colectivos no se deciden a emprender mejoras en los predios, o proyectos de construcción o plantaciones. Esto se explica por una mayor seguridad en la tenencia por parte de los titulares privados, vinculada a su vez a que ellos no se ven limitados en la toma de decisiones relativas a las estrategias de producción, y a que disponen de un mejor acceso al crédito.*

# Vers la privatisation des terres: le rôle de l'Etat dans la modernisation des régimes fonciers au Maroc

Bensouda Korachi Taleb

Directeur des aménagements fonciers, Ministère de l'agriculture, Rabat

*Une tendance nette est apparue au Maroc en faveur de la privatisation des terres domaniales, collectives et de celles à statut religieux. Cette tendance est encouragée par des politiques et des programmes de l'Etat. Les encouragements du gouvernement à la privatisation incluent des efforts de rationalisation du processus d'immatriculation afin de le rendre plus ouvertement accessible; l'adoption des politiques visant à réduire le morcellement et à minimiser l'indivision (droits en commun) des exploitations privées afin d'en maintenir la rentabilité; la standardisation et la régulation des baux ruraux; et la transformation des terres collectives et des terres à statut religieux en exploitations privées. L'observation du comportement des producteurs ruraux révèle une hésitation de la part des tenanciers des terres collectives, si on les compare aux tenanciers privés, à entreprendre des améliorations foncières, des projets de construction et de plantation. Cela est dû à une plus grande sécurité de tenure des titulaires privés, liée au fait qu'ils ne sont pas limités dans leur prise de décisions concernant les stratégies de production et qu'ils ont un meilleur accès au crédit.*

## HISTORIQUE DU PAYS

### Milieu physique et occupation du sol

Le Maroc comprend quatre grands ensembles agroclimatiques: le Maroc atlantique, aux plaines et plateaux fertiles; les zones de montagne du Rif et de l'Atlas; les hauts plateaux du Maroc oriental; et le domaine prédésertique saharien couvrant 64 pour cent du territoire national.

Au Maroc, les précipitations, généralement modestes, sont extrêmement irrégulières au cours d'une même année ou d'une année à l'autre. La plus grande partie du pays reçoit moins de 500 mm. Au sud de l'Anti-Atlas, la pluviométrie tombe à moins de 100 mm.

La superficie totale du pays est estimée à 71 millions d'hectares ainsi répartis: 9,2 millions d'hectares de surface agricole utile (SAU), 5,8 millions d'hectares de forêt, 3,2 millions d'hectares de nappe alfatière, 21 millions d'hectares de parcours, et

31,8 millions d'hectares incultes. La SAU représente donc environ 13 pour cent de la surface totale, mais elle connaît une augmentation sensible au détriment des zones réservées au parcours. Ainsi, les surfaces cultivées sont passées de 5 849 700 ha en 1980 à 7 393 500 ha en 1990 (Ministère de l'agriculture et de la mise en valeur agricole).

La surface irriguée de manière pérenne couvre 800 000 ha représentant 10 pour cent de la SAU alors que le potentiel irrigable est estimé à 1 300 000 ha. Le reste de la SAU est constitué par les zones à agriculture pluviale – le *bour* – dont le potentiel de production est lié à la pluviométrie et à sa répartition.

### Population et emploi en milieu rural

La population du Maroc a été estimée en 1993 à 26 millions d'habitants dont 12,9 millions vivent en milieu rural. Depuis

1960, la part relative de la population rurale ne cesse de décroître. La population totale a connu durant les deux dernières décennies un taux de croissance annuel de 3 pour cent, mais ce taux n'atteint que 1,7 pour cent pour la population rurale, en raison essentiellement d'un fort exode vers les agglomérations urbaines. Malgré la baisse relative, la population rurale continuera à augmenter en valeur absolue.

Les études statistiques réalisées en 1986-1987 sur l'emploi en milieu rural ont montré que 43,5 pour cent de la population rurale était active et que le taux d'occupation, (nombre d'actifs occupés rapporté au nombre total des actifs) atteignait 95 pour cent. Le chômage était donc faible. Le problème demeure celui du sous-emploi qui intéresse 23 pour cent de la population âgée de plus de 15 ans. D'autre part, en 1992, on a estimé que le secteur agricole fournissait plus de 50 pour cent de l'emploi total du pays.

#### **Les principaux indicateurs économiques**

La production agricole représentait en 1991 près du cinquième du produit national brut (PNB) du Maroc. La part relative du PNB attribuable à l'agriculture subit des fluctuations importantes liées principalement aux conditions de pluviométrie. Ainsi, la production agricole représentait moins de 15 pour cent du PNB en 1981, année marquée par un important déficit pluviométrique.

En ce qui concerne les échanges extérieurs agricoles, l'évolution de la balance agricole durant la décennie 1982-1992 montre que le solde a été déficitaire durant une première période allant jusqu'en 1985, période frappée par une série de campagnes agricoles particulièrement sèches. Les années 1987-1990 ont connu un rétablissement de la balance avec un solde bénéficiaire croissant. Toutefois, les années 1990-1992 n'ont pas connu la consolidation de cette tendance, le solde étant redevenu déficitaire à la suite, notamment, des années de sécheresse en 1991 et 1992 et des restrictions à l'importation imposées dans

le cadre de la politique agricole commune (PAC) appliquée par les pays de la CE.

En 1983, le Maroc a entamé un programme de restructuration économique profonde en vue de rétablir les équilibres globaux de la balance des paiements, de la balance commerciale et des finances publiques. La toile de fond de cette restructuration est la privatisation de l'économie nationalisée peu après l'Indépendance et la libéralisation du commerce.

#### **La politique de développement agricole**

La stratégie de développement retenue par les premiers plans de développement économique et social (à partir de 1960) a accordé une grande place à l'irrigation en tant que facteur technique pour asseoir une agriculture non aléatoire, susceptible de contribuer pour une bonne part à la satisfaction des besoins alimentaires de base. Depuis lors, la politique d'irrigation n'a cessé de gagner de l'importance. Ainsi, l'objectif a été formalisé dans le Programme national d'irrigation (1993-2000) d'irriguer 1 million d'hectares à l'horizon 2000 dans le cadre de la politique des grands barrages. En ce qui concerne les zones d'agriculture en sec, les actions sectorielles qui y ont été menées depuis l'Indépendance n'ont permis d'atteindre que des objectifs limités. Une nouvelle stratégie d'intervention dans ces zones fut par conséquent mise en œuvre à partir de la fin des années 70. Le modèle retenu consiste à entreprendre dans des zones bien délimitées des interventions concourant au développement de ces zones, dans le cadre de projets de développement intégré (PDI). Ces projets prennent en compte l'ensemble de l'activité de l'exploitation agricole située dans son environnement économique et social. Les PDI ont porté sur une superficie de 2 284 000 ha intéressant 233 000 agriculteurs drainant un investissement de 3,5 milliards de dirhams (DH).

Dans les zones de parcours, l'Etat a entrepris, à partir des années 70, des programmes d'amélioration pastorale concernant 33 périmètres totalisant une

superficie de 700 000 ha. Onze périmètres ont été créés et délimités par décret à ce jour, sur lesquels des opérations d'ensemencement, de plantation d'arbustes fourragers, de travaux du sol et de mise en défens ont été réalisées sur une superficie d'environ 55 000 ha.

Des programmes de reboisement et de conservation des ressources forestières et de sols sont aussi en cours. L'objectif de ces programmes est de compenser le déboisement auquel les forêts sont soumises (les prélèvements directs en combustibles ligneux sont trois fois supérieurs aux possibilités de la forêt) et de freiner la dégradation des sols due à l'érosion.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces programmes et des autres actions que mène le Ministère de l'agriculture et de la mise en valeur agricole dans le monde rural a nécessité la mise en place de structures d'intervention et d'encadrement. Le Ministère a en outre entrepris des actions d'appui dans tous les domaines se rattachant à la production agricole, notamment en matière de financement, de subvention, de prix, de recherche, de vulgarisation et de formation.

## LES RÉGIMES FONCIERS

### Le système foncier marocain

Le système foncier marocain se caractérise par une pluralité de statuts juridiques de la terre qui se sont constitués tout au long de l'histoire du pays. Quatre grandes étapes de la formation du système peuvent être distinguées: avant l'Islam, avec l'Islam, sous le protectorat, et depuis l'Indépendance.

**Avant l'Islam.** Le régime foncier dominant était la terre de tribu dont l'étendue et la localisation dépendaient de la charge démographique, de la capacité du groupe tribal à asseoir et à maintenir sa domination sur le territoire, et des conventions passées avec les tribus voisines. La propriété privée était confinée dans quelques vallées et oasis. La terre n'étant pas rare, elle appartient à la tribu

pour autant que celle-ci ait des hommes pour l'occuper et qu'elle dispose de la force militaire nécessaire pour la préserver contre les invasions.

**Avec l'Islam.** La conquête musulmane s'accompagne de transformations foncières importantes. Sur toutes les terres de conquête, une distinction est faite entre la propriété éminente (*raqaba*) et l'usufruit (*intifâa* ou *menfâa*). Le droit éminent appartient à la communauté musulmane (*oumma*) et est exercé par le souverain au nom de la communauté. L'usufruit est accordé aux occupants des terres en tant que groupe social: la tribu.

La progression de l'Islam s'est traduite par une adoption massive de la nouvelle religion par les tribus autochtones. La soustraction de ces tribus au régime fiscal de *kharaj* – une taxe imposée sur les non-musulmans en contrepartie de l'usufruit des terres – a eu pour conséquence une baisse des rentrées fiscales de l'Etat. Cette situation a amené ce dernier à procéder à une réforme d'importance historique consistant à déclarer les terres encore soumises à l'impôt de *kharaj*, terres de *kharaj* à titre définitif.

A partir de cette réforme, on distingue trois catégories de statuts fonciers:

- Les terres *melk*<sup>1</sup> constituées de terres acquises par les conquérants arabes par voie de colonisation, par voie d'achat, ou par conversion des tribus autochtones intervenue avant la réforme.
- Les terres de *kharaj* constituées de toutes les terres appartenant à des non-musulmans à la date de cette réforme. Ce sont essentiellement les terres de tribu qui prendront plus tard la dénomination de terres collectives.
- Les terres de l'Etat constituées par les immeubles sans maître, les terres conquises ou confisquées, ainsi que les terres tombées en déshérence, sur lesquelles le pouvoir central a opéré des

<sup>1</sup>Le terme «*melk*» signifie la propriété privée de type individuel. Sa singularité sera expliquée un peu plus loin.

concessions et des attributions, soit à des tribus *guich*<sup>2</sup> (en contrepartie de services militaires), soit à des fondations religieuses, soit à des notables locaux ou à des représentants du pouvoir central.

**Sous le protectorat.** A la fin du siècle dernier, des changements importants sont intervenus dans les rapports fonciers suite à la pénétration européenne. Le mouvement de colonisation avait déjà commencé avant l'instauration du protectorat français, mais ce n'est qu'à partir du moment où les français eurent de l'emprise sur le pouvoir que la vraie colonisation s'amorça par la confiscation, l'installation de périmètres de colonisation, aussi bien sur les terres réclamées par l'Etat que sur les terres collectives, et par des achats privés de terres *melk*. Ce mouvement fut renforcé par l'arrivée en grand nombre de colons d'Algérie ayant déjà l'expérience de l'agriculture en Afrique du Nord et disposant en général de capitaux importants. Vers la fin du protectorat, les colons avaient occupé environ 1 million d'hectares, soit près d'un cinquième des terres cultivables et, en général, les meilleures.

Parallèlement à cette installation, l'Etat colonial entreprit de mettre en place l'arsenal juridique nécessaire pour légaliser l'occupation des terres par les colons. C'est ainsi qu'il étendit le domaine de l'Etat, en y distinguant le domaine public et le domaine privé de l'Etat, restaura et renforça la tutelle de l'Etat sur les terres collectives et instaura le régime de l'immatriculation foncière pour garantir les droits des acquéreurs.

Un nouveau système d'immatriculation des immeubles fut donc institué, inspiré de l'Acte Torrens australien, aboutissant à l'inscription sur les livres fonciers qui seule établit et constitue le droit de propriété et

tout autre droit réel sur l'immeuble concerné. La décision d'immatriculation, en produisant un effet de purge juridique des droits antérieurs, rend le titre foncier délivré définitif et inattaquable. Une fois cette immatriculation accomplie, l'immeuble est irrévocablement soumis au Code foncier des immeubles immatriculés promulgué en 1915.

En outre, et dans le double objectif de protéger la propriété coloniale et de retenir la paysannerie à la campagne pour limiter l'exode rural et les dangers de l'urbanisation, un dispositif juridique de protection des terres de tribu, dites terres collectives, fut mis en place. Ainsi, le *dahir* (décret) du 27 avril 1919 relatif à ces terres, les rend inaliénables, insaisissables et imprescriptibles.

Malgré les empiètements ultérieurement autorisés sur ces terres, ces dispositions ont été efficaces dans la mesure où près de 10 millions d'hectares de terres collectives, dont 1 million de terres cultivables, ont été préservés contre les démembrements. Cependant, les collectivités sont maintenues dans un état de dépendance totale et soumises à la tutelle de l'administration: les *jemâa* qui les représentent (assemblées des délégués) ne peuvent prendre aucune décision importante sans son autorisation.

Ainsi, à la veille de l'indépendance du pays, le régime foncier institué par la colonisation se caractérise par l'émergence de la grande propriété privée capitaliste dont le droit de propriété est garanti par l'instauration de l'immatriculation foncière et le cantonnement de la grande masse de la paysannerie marocaine sur des terres collectives. En plus, ces terres collectives, malgré les mesures de protection dont elles font l'objet, vont connaître diverses formes d'appropriation de la part des colons, de certains notables, de melkites riverains, ou des ayants droit mieux placés que les autres. La propriété *melk* s'étend ainsi au détriment des autres statuts fonciers et se consolide par concentration et par introduction de processus de production capitalistes.

<sup>2</sup>Le *guich* est un phénomène très ancien au Maroc. Pour s'assurer des contingents fidèles, les sultans avaient réparti la plupart des terres entourant les grandes villes du Maroc entre un certain nombre de tribus dites *guich*, par altération du terme *djich* (troupe armée).

**Depuis l'Indépendance.** En 1956, après l'Indépendance, le Maroc entreprit la récupération du patrimoine foncier détenu par les colons. Dans le cadre de la réforme agraire, une partie du patrimoine récupéré des anciens colons fit l'objet de redistribution à de petits agriculteurs et à des paysans sans terre (80 pour cent des distributions se sont faites entre 1971 et 1980). La gestion de l'autre partie a été confiée dans un premier temps à l'administration, puis à des sociétés d'Etat créées à cet effet.

Pour sauvegarder la productivité des terres attribuées, les bénéficiaires des distributions ont été regroupés en coopératives ayant pour objet de faciliter l'exploitation des lots, notamment en assurant les travaux mécaniques, l'approvisionnement en facteurs de production et la commercialisation de la production. Afin d'éviter tout morcellement ultérieur, les lots attribués sont déclarés, en vertu de dispositions légales particulières (*dahir* n° 1.72.277 du 29 décembre 1972) impartageables, inaliénables sauf au profit de l'Etat et insaisissables. Au décès de l'attributaire, un seul de ses héritiers prend possession du lot, à charge pour ce dernier d'indemniser de leurs droits les autres cohéritiers.

Ainsi, le démantèlement du secteur de la colonisation donne naissance à deux statuts fonciers nouveaux: le statut de la réforme agraire et le statut des terres domaniales gérées par des sociétés d'Etat. Néanmoins, il est à noter qu'en termes de superficie ces nouvelles catégories – qui s'appliquent à moins de 2 pour cent de la SAU<sup>3</sup> – restaient insignifiantes par rapport aux terres sous un statut de *melk* privé (81 pour cent de la SAU) ou de terres collectives (11,9 pour cent).

L'une des premières lignes de force du développement agricole du Maroc indépendant a été l'extension de l'irrigation, qui s'est concrétisée dans la politique des

grands barrages, et dont l'objectif était d'irriguer 1 million d'hectares. Le modèle mis au point pour atteindre cet objectif comporte une importante composante concernant le régime juridique des terres situées dans les périmètres d'irrigation.

Les pouvoirs publics ont constaté les obstacles aux conditions nécessaires à une mise en valeur intensive dans le cadre des terres collectives, des terres *guich* et des terres *habous*<sup>4</sup>: la diversité de statuts juridiques, les morcellements excessifs, les propriétés consécutives aux dévolutions successorales et l'existence de modes de faire-valoir indirects dont la précarité décourage l'investissement. Le principe adopté était que la propriété privée immatriculée constitue le statut le plus dynamique et le plus adéquat à une modernisation des processus de production. Les pouvoirs publics ont ainsi élaboré une politique foncière novatrice et axée sur la substitution de formes modernes de propriété et d'exploitation aux institutions traditionnelles, dont les principes généraux sont:

- Les terres collectives de culture sont transformées en terres *melk* (privées) pouvant être loties et attribuées aux ayants droit en pleine propriété.
- La propriété des terres de *habous* public est transférée à l'Etat.
- Le morcellement des terres en parcelles de superficie inférieure à cinq hectares est interdit.
- Les baux ruraux sont réglementés et seule la location faisant l'objet de contrats écrits et enregistrés est admise, les autres formes d'association à part de récolte étant prohibées.
- L'immatriculation d'ensemble est instaurée.

<sup>4</sup>Le *habous* est une institution de droit musulman qui se présente sous la forme d'un bien qu'un donateur peut destiner au service d'une œuvre religieuse charitable, humanitaire, sociale, voire même d'esthétique publique. Cette catégorie de terres ne représente que 1,2 pour cent de la SAU du Maroc. Ces terres peuvent évoluer en d'autres formes de propriété: elles peuvent faire l'objet de titres privés des dévolutaires. Ces derniers en auront la pleine jouissance jusqu'à l'extinction éventuelle de leur descendance; dans ce cas le bien est versé dans le patrimoine de *habous* public.

<sup>3</sup>Ces chiffres, ainsi que les deux suivants, proviennent du Recensement agricole 1973/1974.

Ces transformations d'ordre juridique sont accompagnées de mesures d'incitation à l'investissement (crédit et subventions), qui permettent l'ouverture des exploitations à la modernisation. La réorientation des efforts de l'Etat en matière de développement agricole vers les zones d'agriculture pluviale (zones *bour*), amorcée ces dernières années, s'accompagne d'une extension de ces transformations juridiques à ces régions.

Le sens de l'évolution actuelle laisse prévoir, dans un avenir proche, un régime foncier unifié et simplifié dans lequel ne subsisteront que deux catégories de terres: les terres du domaine public et la propriété privée.

### **QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DES RÉGIMES FONCIERS MAROCAINS**

#### **Les terres *melk***

Selon le recensement agricole de 1973-1974, les terres sous statut *melk* couvrent 74,3 pour cent de la SAU totale au niveau national, terres sur lesquelles sont situés 89 pour cent de l'ensemble des exploitations ayant de la SAU. La superficie moyenne par exploitation, très faible, ne dépasse pas 4,10 ha et la terre est inégalement répartie entre les exploitations.

**L'indivision.** L'indivision est la situation juridique où au moins deux personnes sont titulaires en commun de droits de même nature exercés sur un même bien ou sur un même ensemble de biens, sans qu'il y ait division matérielle de leurs parts. La propriété *melk* individuelle est souvent menacée de tomber dans l'indivision et ce, suite à l'application de la loi successorale du droit musulman. En effet, la propriété *melk* individuelle n'est qu'une situation provisoire, et celles qui résultent d'un achat récent tomberont inéluctablement dans l'indivision au décès de l'acheteur. Les effets de telles situations sont généralement négatifs. D'abord, il existe une incertitude concernant les exploitations réelles constituant la propriété indivise. Ensuite, il y a une confusion quant au titulaire du pouvoir de décision. Enfin, si

elle arrive à éviter ou à retarder le morcellement, l'indivision ne peut pas éviter le partage de revenus.

Les statistiques relatives à l'indivision des terres *melk* ne sont pas disponibles au niveau national. Cependant, des enquêtes régionales en ont révélé l'importance grandissante. A titre d'exemple, dans la région du Gharb, le nombre de propriétés dans l'indivision représente en moyenne 62 pour cent du nombre total de propriétés de la région. Cette moyenne atteint 80 pour cent dans les grandes exploitations.

L'intensité de l'indivision, nombre moyen d'indivisaires par propriété indivise, y est de 7,36, mais varie entre 5 et 20 selon les secteurs et selon la dimension des exploitations. La part moyenne par indivisaire, qui est de 1,09 ha, est largement inférieure à la superficie de l'exploitation supposée viable.

**Le morcellement des terres *melk*.** Les terres *melk*, en tant que propriété privée, sont les seules susceptibles de dévolution successorale. Qu'elles soient immatriculées ou non, les terres *melk* relèvent des règles de transmission successorale instituées par la *chari'a* et reprises par la *moudawana*, Code du statut personnel marocain. Les partages portent sur toutes les parcelles des propriétés du décédé et la répartition des quotes-parts des héritiers est effectuée en tenant compte des différences de qualité des sols, des cultures en place, et des avantages de localisation des parcelles.

Il ressort du recensement agricole de 1973/1974 que la SAU, estimée à l'époque à 7,2 millions d'hectares, est répartie en 8,8 millions de parcelles qui, ramenées au nombre d'exploitations (1 467 000), donne un nombre moyen de parcelles par exploitation de six et une superficie moyenne par parcelle de 0,8 ha. Toutes les catégories d'exploitations sont touchées par le morcellement, le nombre moyen de parcelles par exploitation variant entre 5,48 pour les très petites exploitations à près de 10 pour les très grandes. Cette situation, qui prévalait il y a 20 ans, a certainement dû évoluer dans le sens d'une aggravation.

### Les terres collectives et *guich*

Avec les mutations subies par la société tribale, les tribus ont procédé progressivement à des modifications du mode de gestion et de fonctionnement des terres collectives. Ainsi, les terres collectives de parcours demeurent franchement communes, à l'usage de tous les membres du groupement, sans qu'aucune limite ne leur soit assignée. Par contre, les terres cultivables de cette catégorie font l'objet d'une répartition précise par tente ou par famille.

La superficie totale des terres collectives au Maroc s'élève à environ 10 millions d'hectares. Selon le recensement agricole de 1973/1974, la superficie des terres collectives cultivables s'élève à 1 009 900 ha exploités individuellement; la superficie restante, de l'ordre de 9 000 000 d'hectares, est destinée au parcours et est exploitée en commun. De nos jours, ces terres collectives sont régies par une série de textes législatifs et réglementaires<sup>5</sup>.

Cependant, les terres collectives de parcours, qui sont souvent des terrains revêtant un caractère marginal pour les cultures annuelles, sont exploitées en commun, sans aucune division préalable entre les membres de la tribu. La jouissance pastorale est régie par la coutume et le mode de gestion des parcours reste assujéti aux décisions de la collectivité.

A l'origine, la superficie totale des terres *guich* (voir note 2, p. 74) s'élevait à 768 705 ha. Actuellement, cette superficie atteint à peine 208 783 ha, presque 73 pour cent de la superficie initiale du *guich* ayant changé de statut et ayant été intégrée aux autres statuts, notamment le *melk* privé, le collectif et le domanial.

<sup>5</sup>Les principaux sont: le *dahir* du 27 avril 1919 qui constitue la charte principale des terres collectives situées en zone bour; le *dahir* du 18 février 1924 portant règlement spécial pour la délimitation des terres collectives; la circulaire n° 2977 INT/DA/CD en date du 13 novembre 1957 qui vise à uniformiser les conditions d'éligibilité à une part sur le collectif, les modalités des partages et leur périodicité; et le *dahir* n° 1-69-30 du 25 juillet 1969 relatif aux terres collectives situées dans les périmètres d'irrigation.

Actuellement, ces terres représentent 4,4 pour cent de la SAU nationale et englobent 2,9 pour cent des exploitations.

Généralement, le partage des terres collectives entre les ayants droit est bloqué au niveau des terres situées dans les périmètres d'irrigation et celles situées en zone bour favorable<sup>6</sup>. La conclusion que l'on peut tirer est que le statut des terres collectives évolue irrémédiablement vers le statut privé. Toutes les pratiques de fait et de droit (occupations, améliorations, etc.) sont utilisées pour montrer que la terre est appropriée et devient privée.

### Les terres *habous*

Le *habous* (voir note 4, p. 75) est aussi une institution en voie de disparition. Par exemple, le *dahir* n° 1-69-28 du 25 juillet 1969 transfère à l'Etat la propriété des terres agricoles ou à vocation agricole constituées en *habous*, situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation. Le *dahir* du 8 octobre 1977 autorise le Ministère des *habous* à procéder à la liquidation de certains immeubles *habous* privés et à prélever le tiers de leurs prix. Les terres *habous* ne représentent que 1,1 pour cent de la superficie cultivable du pays.

### Le régime foncier des terres distribuées dans le cadre de la réforme agraire

En 1965, une étude fut entreprise pour déterminer les formes de distribution à adopter dans le cadre d'une opération plus importante, intervenant après la première récupération par l'Etat des terres détenues par les colons. La formule retenue pour ces distributions est la distribution de lots individuels en propriétés suffisamment grandes pour assurer le plein emploi de la main-d'œuvre familiale. Cette formule visait aussi à l'intégration des propriétaires dans le cadre de coopératives. En outre, en 1972, fut introduite l'attribution de lots

<sup>6</sup>Voir, par exemple, le *dahir* portant loi n° 1.69.30 du 25 juillet 1969 relatif aux terres collectives situées dans les périmètres d'irrigation. Cette loi renforce la stabilisation des ayants droit sur leurs lots en bloquant définitivement le partage des terres irriguées.

collectifs dont la propriété et l'exploitation devaient être assurées de façon collective entre tous les attributaires d'un même lotissement.

La superficie totale distribuée dans la cadre de la réforme agraire s'élève à 320 000 ha et a bénéficié à 24 000 attributaires regroupés dans 725 coopératives. Les distributions opérées entre 1971 et 1980 représentent près de 80 pour cent de la superficie totale distribuée. La taille moyenne des lots distribués a oscillé entre 5 ha dans les périmètres irrigués et 25 ha dans les zones *bour* défavorables.

Par souci de maintenir l'unité des exploitations attribuées, et d'éviter leur transfert à des personnes ne remplissant pas les conditions requises pour en bénéficier, les lots sont déclarés impartageables, insaisissables et incessibles, sauf au profit de l'Etat. En cas de décès de l'attributaire initial, le lot doit être dévolu à un seul de ses héritiers, à charge pour lui d'indemniser les cohéritiers du montant de leurs droits. En cas de non-respect de ces interdictions et obligations, l'attributaire est passible de déchéance de son droit sur le lot, ce dernier faisant retour à l'Etat en vue de le réattribuer à une autre personne.

#### **Les terres du domaine privé de l'Etat**

**Origine et importance foncière.** L'Etat, grâce aux actes législatifs de récupération, d'expropriation et de transfert des terres, a disposé dans son patrimoine foncier de terres agricoles ou à vocation agricole d'une superficie de 1 039 685 ha. De ce patrimoine foncier, plus de la moitié (576 198 ha) a été distribuée ou affectée; le cinquième (216 469 ha) est classé non mobilisable à court terme; et environ le quart (247 018 ha) a été affecté aux sociétés d'Etat. Pour ce qui est des terres gérées par les sociétés d'Etat, leur caractéristique principale réside dans la nature de cette gestion qui, malgré les efforts entrepris pour en intensifier la mise en valeur, revêt un caractère administratif et bureaucratique.

#### **Les modes de faire-valoir**

Un des traits les plus communs de l'économie rurale de l'Afrique du Nord est la dissociation entre propriété foncière et exploitation agricole. Cette dissociation plonge ses racines dans l'histoire et intervient à partir du moment où des inégalités apparaissent dans la répartition de la propriété foncière et des moyens de production nécessaires à son exploitation.

Ainsi, on constate l'émergence des systèmes de métayage et de location fondés sur l'association de facteurs de production différents. Ces associations intègrent le partage des risques et celui des résultats en fonction des apports de chacun. Le recensement agricole de 1973/1974 fait apparaître une superficie exploitée en mode de faire-valoir indirect de 12,6 pour cent, mais certaines enquêtes locales ont montré que ce pourcentage pouvait atteindre 30 pour cent dans certaines régions.

#### **FORCES ET FAIBLESSES DES MODES DE TENURE COLLECTIFS ET PRIVÉS**

##### **Investissement et financement**

##### ***Les exploitations en propriété privée.***

Les données montrent que l'investissement agricole privé est lié à la taille de l'exploitation<sup>7</sup>. Ainsi la grande propriété agricole a tendance à mobiliser des moyens de production tels que les équipements en matériel, les constructions, les aménagements fonciers, le cheptel de rente et les plantations en vue de maximiser la productivité agricole. La petite propriété, quant à elle, vise essentiellement l'augmentation de la production en vue de satisfaire en priorité les besoins d'autoconsommation familiale en recourant à l'acquisition de cheptel de rente.

Dans le cas particulier des secteurs irrigués et des zones *bour* d'agriculture intensive où l'eau d'irrigation n'est pas un facteur limitant, le volume et l'intensité de l'investissement sont deux facteurs très

<sup>7</sup>Selon une étude réalisée dans la Province de Ben Slimane. L'enquête a porté sur un échantillon de 487 exploitations et les données sont étalées sur une période de 14 ans (1975-1989).

importants. Les principales raisons résident dans le fait que ces propriétés exercent une agriculture non aléatoire, rémunératrice et offrant aux organismes de crédit les garanties requises.

**Investissement et financement dans le secteur de la réforme agraire.** Depuis sa création, le secteur de la réforme agraire a bénéficié d'un encadrement technique intensif et du soutien de l'Etat pour en faire un secteur moderne pilote. De ce fait, en moyenne 4,3 pour cent du crédit agricole est attribué annuellement aux coopératives de la réforme agraire, alors que celles-ci ne représentent que 2,9 pour cent de la SAU nationale.

**Investissement et financement dans les terres de tenure collective.** A l'exception du *melk* où la propriété est occupée à titre individuel et définitif, situation propice à l'investissement et au développement agricole, les autres statuts ne permettent pas d'améliorer les structures de production. On constate, dans les terres de tenure collective, de faibles investissements privés en matière de construction en dur, d'aménagement foncier et de plantation, en raison de l'instabilité dans l'occupation de la terre. On cite par exemple le cas du Gharb (nord-ouest du pays), où une étude réalisée en 1986 sur les terres de tenure communale des Chrarda (région du Gharb) a attribué la faiblesse des investissements aux difficultés d'accès au crédit agricole.

Plusieurs raisons sont à l'origine de la faiblesse des crédits accordés aux exploitants des terres collectives. Parmi les plus importantes, on cite le caractère insaisissable des terres collectives et la dévolution successorale. En effet, au décès d'un ayant droit, s'il n'a pas laissé de descendants mâles, sa part est récupérée par la collectivité pour la réattribuer à de nouveaux ayants droit. Cette discontinuité de la possession de la part dans la famille et sa dévolution à un autre ayant droit non endetté posent le problème du remboursement des prêts octroyés au défunt.

On peut donc affirmer que l'investissement est élevé dans la propriété privée et plus particulièrement celle immatriculée en comparaison avec le régime de tenure communale. Toutefois le morcellement excessif et l'exiguïté des exploitations constituent un frein commun caractérisant la petite propriété *melk* et les terres communales.

### Production

Près de 75 pour cent des exploitations agricoles ont une superficie inférieure à 5 ha et se consacrent en grande partie à l'agriculture vivrière. En effet, les petits paysans ne disposant pas de fonds nécessaires pour l'intensification de la production se préoccupent d'assurer leur autosuffisance en denrées de base. D'autre part, ils cherchent à compenser leur SAU réduite par l'intensification de la production animale.

Les données existantes sur les propriétés de la réforme agraire permettent de constater que l'espace agricole est exploité de façon plus rationnelle qu'au niveau du secteur agricole national dans son ensemble. En effet, ces données font ressortir que la part des cultures intensives dans l'assolement, les niveaux d'utilisation des facteurs de production ainsi que les rendements sont plus élevés dans le secteur de la réforme agraire.

### Revenus

L'analyse comparative du niveau des revenus par statut foncier permet de conclure que ce dernier est plus élevé dans les terres *melk* que dans les terres collectives. La faiblesse des investissements et des charges variables de production engagées, ajoutée à la pratique d'une agriculture vivrière non rémunératrice, expliquent la faiblesse chronique du revenu des terres collectives. Par contre, le revenu agricole annuel moyen des agriculteurs du secteur de la réforme agraire ont atteint un taux d'accroissement moyen annuel de 14 pour cent environ. Dans les terres *melk*, on note que le revenu agricole augmente proportionnellement à la superficie cultivée

et à la taille du cheptel bovin, d'une part, et à la contribution des cultures maraîchères et de l'arboriculture, d'autre part.

### **Emploi**

Le recrutement de salariés permanents reste une caractéristique spécifique des propriétés privées. Il s'agit, pour les moyennes exploitations, de bergers et de gardiens de nuit et, pour les grandes exploitations, d'ouvriers agricoles. Aux niveaux des terres collectives et de la petite propriété privée (petite taille et faibles activités) le recours à une main-d'œuvre salariée est faible du fait de l'abondance de la main-d'œuvre familiale. Quant aux terres collectives de parcours, elles sont exploitées d'une façon extensive limitant les possibilités de création d'emplois.

### **Cohésion sociale et solidarité familiale**

Comme dans l'ensemble de l'Afrique du Nord, l'organisation sociale traditionnelle du Maroc reposait sur le principe des liens du sang. L'unité de base de cette structure sociale était la famille qui réunissait, sous un même toit, trois à quatre générations dont la cohésion était assurée par le sentiment d'appartenance à une même lignée et par le travail de l'ensemble des membres au sein d'une même exploitation.

Cette cohésion a été renforcée par la mise en place de structures ayant pour finalité d'assurer la préservation du patrimoine des collectivités ethniques contre toute forme de dilapidation. C'est ainsi qu'à partir de 1919 furent institués un Conseil de tutelle et des représentants choisis parmi les membres de la collectivité et ayant comme tâche principale la gestion du patrimoine foncier sous réserve des pouvoirs que détient la tutelle.

Cependant, durant ces dernières années, et pour des raisons variées, cette cohésion ne cesse de s'effriter et de diminuer d'importance. Dans le passé, la terre, principal facteur de production, était disponible et suffisait à tous les membres du groupe. Il n'y avait donc pas de tension au sein de la collectivité pour l'accès à la terre. Cette situation a changé avec la

pression démographique et la rareté relative de la terre.

C'est ainsi que des conflits apparaissent entre les collectivistes possédant des parts sur le collectif et ceux qui en sont dépourvus. En outre, le renforcement des structures de l'Etat a eu pour conséquence l'effritement des pouvoirs détenus par les groupements ethniques et le transfert d'une partie de leurs prérogatives aux nouvelles institutions élues, et donc la dislocation de la cohésion tribale.

Un autre phénomène qui a nui à la cohésion sociale des groupements ethniques est la tendance vers l'individualisation des modes de tenure et d'exploitation. Cette tendance est générée et renforcée par l'insertion des agriculteurs dans une économie de marché caractérisée par la recherche du profit, et par l'intensification des processus de production à laquelle l'ancien mode de fonctionnement des collectivités ne peut plus répondre.

### **Justice sociale**

Le mode de tenure collective était dicté par des considérations sociopolitiques et économiques qui ont marqué l'histoire du Maroc. Ces modes répondaient à l'époque à des besoins spécifiques de développement économique et de stabilité sociale.

Cependant, les pratiques de partage périodique de la tenure se sont révélées incompatibles avec les nouvelles perceptions du développement agricole. Le blocage des partages a conduit à une privatisation de fait des terres collectives. La légalisation de ces situations de fait, entreprise par l'Etat dans les périmètres d'irrigation, n'a fait que répondre aux souhaits des collectivistes de se stabiliser définitivement sur les quotes-parts qui leur sont attribuées, ce qui constitue une justice sociale en leur faveur.

### **Protection de l'environnement**

Par les garanties et la stabilité qu'elle offre aux exploitants, la propriété *melk* permet d'entreprendre des opérations et d'adopter des techniques visant à protéger leur

patrimoine foncier contre la dégradation. Par contre, en raison de l'absence de telles garanties, l'exploitant cherche au niveau des terres collectives à tirer le maximum de bénéfices en utilisant des moyens peu onéreux qui, hélas, contribuent à la dégradation de la structure du sol.

On note, en fait, l'absence de toute opération de conservation des sols ou d'aménagement foncier au niveau des terres de culture. Dans les terres collectives de parcours, les restrictions prévues par la législation sont rarement respectées (capacité de charge et durée de rotation), ce qui explique, en grande partie, l'exposition de ces terres à la désertification et à la déforestation. Plus grave encore est la dégradation des terrains de parcours à la suite de leur mise en culture sporadique qui a fait disparaître le couvert végétal naturel qui assurait une réelle fixation du sol et l'équilibre écologique de vastes régions. On estime qu'en l'espace de 30 ans, 2 millions d'hectares de parcours ont été défrichés, la plupart résultant désertifiés.

## **LES POLITIQUES FONCIÈRES DE L'ÉTAT ET LEUR IMPACT**

Dans les chapitres précédents, nous avons mis en évidence le poids des contraintes foncières sur le développement agricole du pays. Pour contrecarrer ces contraintes, les efforts du Gouvernement marocain visent à consolider le droit de propriété des agriculteurs par le biais de l'immatriculation, à restructurer l'espace agricole cultivable en vue de créer des parcelles continues et régulières au moyen du remembrement, à préserver les terres agricoles contre le morcellement, à garantir des modes de tenure adaptés à une mise en valeur rationnelle grâce à l'apurement de la situation juridique des terres collectives et *guich*, et à doter les petits agriculteurs et les paysans sans terre de lots viables par le biais de la distribution de terres.

### **L'immatriculation foncière**

L'immatriculation foncière a été introduite au Maroc en 1913. Son régime dérive de

l'Acte Torrens mis au point en Australie en 1858, ayant pour but de définir et de garantir le droit de propriété, les limites des immeubles ainsi que les servitudes s'y rapportant. L'immatriculation d'un immeuble entraîne sa soustraction au droit musulman et sa subordination au *dahir* de 1915 précité dit Code foncier.

Bien que l'immatriculation foncière joue un rôle économique et social important, son extension demeure relativement limitée. En effet, même si l'opération d'immatriculation procure des avantages indéniables, assure la stabilité garante de l'accès au crédit (particulièrement auprès de la Caisse nationale de crédit agricole) et favorise les investissements et les améliorations foncières, la surface immatriculée en 80 années représente 50 pour cent de la SAU.

Parmi les raisons du retard de l'immatriculation au Maroc, il y a lieu de citer: la complexité des procédures prévues par le *dahir* du 12 août 1913, la lenteur administrative, l'ignorance de la part des agriculteurs des avantages qu'offre cette opération, et le caractère facultatif de l'immatriculation. Face à cette situation, le Gouvernement marocain a adopté certaines mesures favorisant l'immatriculation, telles que la simplification de la procédure de l'immatriculation, la réduction des charges et les actions de vulgarisation (formation du personnel, sensibilisation, etc.).

### **Le remembrement rural**

Le remembrement rural est conçu dans le but essentiel d'améliorer les conditions d'exploitation des propriétés agricoles en groupant les parcelles éparpillées pour constituer une nouvelle configuration de parcelles adaptées aux aménagements, équipements et travaux susceptibles de leur être appliqués. Le remembrement rural est une opération entreprise par l'Etat et revêt, de ce fait, un caractère d'utilité publique, obligatoire. Il touche un point très sensible, à savoir le droit de propriété.

Certaines difficultés sont inhérentes à la complexité de l'opération, à la diversité des intervenants et aux bouleversements qu'elles occasionnent dans les rapports des

agriculteurs à leurs parcelles. Ils y voient avant tout une dépossession de leur bien et des séries d'interdictions. A cela s'ajoutent des problèmes d'ordre technique relatifs à une évaluation objective des coefficients d'équivalence entre parcelles et aux difficultés d'établir la valeur exacte des plus-values (plantations, aménagements fonciers, constructions et amendements).

En outre, une fois le remembrement achevé, se pose le problème de son maintien. Conscients des freins que constituent ces difficultés à une extension significative du remembrement, les responsables de l'opération ont élaboré un programme d'action axé sur la sensibilisation des agriculteurs, la formation du personnel, la simplification des procédures et le contrôle des morcellements.

Les réalisations de remembrement en zone irriguée ont porté jusqu'à nos jours sur une superficie de près de 500 000 ha dont 75 000 ha sont en cours de réalisation. Dans les zones *bour*, cette opération n'a pas connu de réalisations importantes, puisqu'elle n'a couvert qu'une superficie de 71 000 ha. La réussite des projets réalisés en *bour* a été à la base du lancement d'un nouveau programme de 76 500 ha, actuellement en cours d'exécution. En outre, un programme d'environ 350 000 ha à réaliser sur cinq ans est en cours de préparation.

### **La limitation du morcellement**

La limitation du morcellement a, dès les années 60, constitué une constante de la politique foncière du Maroc. Mais ce n'est qu'en 1969, dans le cadre du Code des investissements agricoles, qu'un texte de loi spécifique au morcellement dans les périmètres d'irrigation a été promulgué. En vertu de cette législation, sont interdits:

- toutes opérations portant sur des propriétés dont la superficie est supérieure à 5 ha, susceptibles d'aboutir à la création de propriétés d'une superficie inférieure à ce seuil;
- toutes opérations susceptibles de réduire la contenance des propriétés dont la superficie est égale ou inférieure à 5 ha;

- tout mode d'exploitation d'une propriété dont la superficie est supérieure à 5 ha entraînant la constitution de lots d'une superficie inférieure à 5 ha.

Cependant, et hormis le cas des lots distribués dans le cadre de la réforme agraire sur lesquels l'Etat a exercé un contrôle très serré, ces dispositions n'ont pas été respectées. Les partages de fait entre indivisaires ont continué à se réaliser en contravention aux dispositions édictées. Les raisons de la non-application de ces dispositions sont diverses, mais on peut citer: *i)* la croissance démographique; *ii)* le manque d'incentifs (l'impossibilité pour les acquéreurs de bénéficier de crédits); *iii)* le fait qu'il n'existe aucune structure chargée du contrôle des transactions et des modes d'exploitation; *iv)* le fait que les notaires traditionnels (*adouls*) ont continué à appliquer le régime successoral habituel; et *v)* la promulgation de la loi n'a pas été accompagnée par des campagnes d'information et de sensibilisation auprès des agriculteurs.

C'est pour remédier à ces insuffisances qu'un projet de loi a été récemment élaboré. Le projet de loi, tout en maintenant les interdictions édictées, prévoit la mise en place d'un crédit foncier – substantiellement bonifié par l'Etat, pour financer les désintéressements entre cohéritiers – et des structures administratives et de commission, auxquelles participeront les agriculteurs, pour le contrôle des opérations immobilières.

Il est également prévu de mener des campagnes de sensibilisation auprès des agriculteurs et du personnel judiciaire local, sur les dispositions de limitation du morcellement. En outre, ces dispositions seront applicables non seulement dans les périmètres d'irrigation, mais également dans les zones *bour* cultivables situées à l'intérieur de périmètres délimités et dans les secteurs remembrés.

### **La réglementation des baux ruraux**

Compte tenu des caractéristiques des structures foncières du Maroc, les baux

ruraux peuvent être un moyen de constituer des exploitations viables. Dès lors que les conditions de passation des baux sont fixées de telle sorte qu'elles permettent aux donneurs et aux preneurs de bénéficier de toutes les garanties nécessaires, le mode de faire-valoir indirect peut devenir le moyen de résoudre les problèmes posés par les structures foncières.

La durée de location doit correspondre à un ou plusieurs cycles de rotation des cultures prévues au plan d'assolement. Les contrats de location indiquant l'état civil des parties, la consistance des immeubles et le montant du loyer, doivent être établis par écrit et reportés sur des registres spéciaux paraphés par l'autorité locale et tenus par des personnes assermentées, désignées par l'administration.

Dans le but de corriger les insuffisances de la législation en vigueur, le Ministère de l'agriculture et de la mise en valeur agricole se propose d'élaborer un projet de loi visant à réglementer les locations de terres agricoles, en y intégrant les principes susmentionnés. La nouvelle législation envisagée prévoit d'élargir le champ d'application pour intéresser aussi bien les terres irriguées que le *bour*, et de définir les moyens et mesures nécessaires pour en contrôler l'application.

#### **La distribution de terres agricoles du domaine privé de l'Etat**

Bien que des résultats appréciables aient été obtenus aux niveaux de la production et des revenus dans le secteur de la réforme agraire, un certain nombre de difficultés en ont empêché l'essor escompté. Le droit de propriété des lots attribués dans le cadre de la réforme agraire est grevé de restrictions, notamment en matière de liberté de cession et de dévolution: la cession ne peut intervenir qu'au profit de l'Etat, et la dévolution successorale des lots ne peut revenir qu'à un seul des héritiers. En outre, les lots étant insaisissables ne sont pas susceptibles d'hypothèque. Ces restrictions ont limité considérablement l'engagement des attributaires dans le processus de mise

en valeur de leur lots et d'investissement à long terme.

En dehors de ces restrictions portant sur le droit de propriété, le retard dans la remise des titres fonciers aux attributaires, la menace de déchéance de leur droit de propriété qui pèse sur eux de façon perpétuelle, les interdictions concernant le financement individuel, l'acquisition de certains équipements et le mode d'exploitation constituent autant de handicaps majeurs à l'investissement sur les lots distribués et, par conséquent, au développement du secteur. Ces difficultés ont poussé les autorités gouvernementales à surseoir à toute nouvelle distribution en attendant que de nouvelles modalités soient élaborées.

C'est dans ce sens qu'une nouvelle législation est en cours de préparation. La nouvelle législation prévoit une levée des obligations et des restrictions auxquelles étaient soumis les bénéficiaires et qui limitaient leur engagement dans les processus de production intensifs générateurs d'emplois et de valeurs ajoutées additionnelles.

#### **La privatisation des terres collectives et *guich***

Les terres collectives et *guich* sont caractérisées par un mode de fonctionnement inefficace favorisant le morcellement des propriétés agricoles et l'instabilité des ayants droit, situation propice à une dégradation progressive de ce patrimoine foncier et à une baisse de son niveau de productivité. Pour rendre ces terres aptes à participer efficacement à l'épanouissement du secteur agricole, il est apparu nécessaire d'adopter une stratégie devant aboutir à leur assainissement et à leur privatisation.

#### **CONCLUSION**

Dans cette étude, l'accent a volontairement été mis sur l'investissement compte tenu de l'importance que celui-ci revêt dans le processus de production agricole. Il apparaît ainsi que la stratégie de l'agriculteur en matière d'investissement est fortement influencée, entre autres facteurs,

par la nature du statut juridique des terres qu'il exploite. La comparaison de base est celle entre les terres de propriété privée – *melk* – et les terres de propriété collective.

Dans les terres sous statut *melk* – notamment dans le cas où les terres sont immatriculées – le droit de propriété est garanti et l'exercice de ce droit n'est entaché d'aucune restriction. Ainsi les agriculteurs entreprennent des investissements dont le volume dépend de la taille de leur exploitation et des

ressources financières qu'ils peuvent mobiliser à cet effet – notamment par le biais du crédit agricole dont la préférence en matière de financement d'investissements à long terme est accordée aux titulaires du droit de propriété. Par contre, dans les terres collectives et *guich*, qui n'offrent pas aux exploitants une telle garantie, le niveau de l'investissement est faible. Ce contraste est frappant surtout en ce qui concerne les aménagements fonciers, les plantations et les constructions.

## **Les systèmes privés et collectifs de propriété en République-Unie de Tanzanie**

*Le programme bien connu de la République-Unie de Tanzanie pour l'implantation de villages, appelé Ujamaa, a permis, dans les années 70, la sédentarisation de presque tous les résidents ruraux dans quelque 8 000 villages. L'impact de l'implantation de villages sur la pratique réelle de distribution des terres peut varier, mais on remarque une préférence générale pour une individualisation des droits dans presque tous les cas étudiés, et cela est dû, du moins en partie, à l'expérience de la production communale dans le cadre de l'Ujamaa. Seuls 6 pour cent de la superficie totale de la République-Unie de Tanzanie sont cultivés. Par conséquent, la gestion de la propriété commune et un accès ouvert aux ressources forment une part importante de toute politique foncière. Ni la privatisation des droits, ni la continuation des formes précédentes de propriété commune ne permettent de conserver les ressources forestières et de pâturage dans toutes les circonstances et sont donc toutes deux inadéquates. Il faut identifier les groupes d'usagers pour leur accorder la propriété du droit d'exploitation, y compris le droit et les moyens d'exclure les intrus.*

## **Regímenes de propiedad privada y comunal en la República Unida de Tanzania**

*El programa Ujamaa de implantación de pueblos en Tanzania permitió la sedentarización de casi todos los habitantes rurales en los años setenta. El impacto de dicho programa en la distribución de tierra ha podido variar, pero se ha notado una preferencia por los derechos de tipo individual en casi todos los casos estudiados. Esto se debe, al menos en parte, a la experiencia de la producción comunal en el marco del Ujamaa. Solamente el 6 por ciento de la superficie total de la República Unida de Tanzania está cultivada. Por consiguiente, la gestión de la propiedad común y el libre acceso a los recursos son elementos importantes de la política de tenencia de la tierra. Ni la privatización de los derechos ni la continuación de las formas anteriores de propiedad comunal permiten conservar los recursos forestales y de pastizales en todas las circunstancias, y ambos sistemas son inadecuados. Es necesario identificar a grupos de usuarios para otorgarles el derecho de explotación, comprendidos el derecho de excluir a los intrusos.*

# Private and communal property ownership regimes in Tanzania

A.S. Kauzeni

F.C. Shechambo

Institute for Resource Assessment, University of Dar es Salaam, Tanzania

Ibrahim Juma

Faculty of Law, University of Dar es Salaam, Tanzania

*The United Republic of Tanzania's well-known village establishment programme, which is called Ujamaa, allowed for the sedentarization of almost all rural residents in some 8 000 villages in the 1970s. The effective impact of villagization on land distribution may vary, but a general preference for individual assignments of rights has been observed in nearly all cases under study, which is at least partially due to the track record of communal production in the framework of Ujamaa. Only 6 percent of the country's total surface is under cultivation. Therefore, common property management and open access to resources are an important part of all land tenure policy. Neither the privatization of rights nor the continuation of previous forms of common property permit forest and pastoral resources to be maintained under all circumstances, and are thus both inadequate. User groups must be identified and be assigned ownership of user rights, including the right and means to keep out trespassers.*

**T**his article undertakes a critical analysis of the various tenure systems in the United Republic of Tanzania, with an emphasis on the comparison between communal and private land tenure systems and government policies towards those systems.

## CATEGORIES OF NATURAL RESOURCES IN TANZANIA

The total area of the United Republic of Tanzania is approximately 883 749 km<sup>2</sup>, 99.72 percent (881 289 km<sup>2</sup>) of which is mainland, while the rest is composed of the islands. The country is endowed with a wide range of resources offering considerable social and economic potential and including extensive areas of arable land, coastline, game reserves and parks, forests, rivers and lakes (Government of the United Republic of Tanzania, 1989). The mainland has a low population density of about 25 people per km<sup>2</sup> and has sufficient

land resources to allow substantial growth of agricultural production, at least in the short to medium term.

### Land resources

In terms of production, land is still predominantly utilized for small-scale agriculture, although there is some large-scale farming, for example of tea, sisal, coffee and sugar. On the mainland, little more than 6 percent of land area is actually cultivated (Government of the United Republic of Tanzania, 1989). Extensive nomadic grazing is a major occupation of people in the northern arid lands, Masai steppe and the central semi-arid lands, some adjacent to national parks and game reserves.

### Forest resources

Forest resources comprise forests, woodlands or woody savannah. It is estimated that forests and woodlands in

Tanzania's mainland cover about 400 000 km<sup>2</sup>, i.e. about 45 percent of the country. Of this area about 135 000 km<sup>2</sup> are designated as forest reserve. It is estimated that between 300 000 and 400 000 ha are destroyed annually (Government of the United Republic of Tanzania, 1989), the major causes of deforestation being farming, wood fuel harvesting, bush fires and land reclamation against the tsetse fly.

TABLE 1  
**Land resource zones**

| Land resource zone          | Proportion of area<br>(percentage) | Relative population<br>density |
|-----------------------------|------------------------------------|--------------------------------|
| Coastal                     | 7.2                                | Medium                         |
| Islands                     | 0.3                                | High                           |
| Arid lands                  | 12.0                               | Low                            |
| Semi-arid lands             | 23.6                               | Medium                         |
| Plateaus                    | 35.5                               | Low                            |
| Southern highlands          | 10.0                               | Medium                         |
| North and western highlands | 8.7                                | High                           |
| Alluvial plains             | 2.6                                | Medium                         |

Source: LRDC/ODA (1987).

### Wildlife and water resources

Tanzania is one of the world's great wildlife strongholds. Realizing the importance of this natural heritage of wildlife, the government has established an outstanding network of national parks, game reserves and other wildlife protected areas, covering about 25 percent of the total land area (Yeager and Miller, 1986; Government of the United Republic of Tanzania, 1989). The country has the biggest lake and river systems in Africa which include large portions of Lakes Victoria, Tanganyika and Nyasa. A variety of other small lakes, swamps and seasonal floodplain and dam reservoirs form a very important part of its freshwater resources.

### Economic change in Tanzania

When Germany occupied East Africa after the Congress of Berlin (1884-85), it introduced a dual system of land tenure which has endured through the British colonial period up to today. The Imperial Decree of 26 November 1895 declared all land to be crown land, and the German colonial governor

became the custodian of that property. Crown land could be granted by the governor either as a conveyance of ownership which was a perpetual tenure with a clause allowing the state to acquire the property on a number of public interest grounds, or as a leasehold with the option to purchase and enlarge the tenure to ownership. Peasant production was accommodated by the Decree's recognition of land rights of chiefs or clan heads of communities. German rule recognized the existence of the indigenous people and their own systems of land tenure. It established use rights and recognized the existence of customary systems of land tenure.

Tanzania's agriculture is dominated by smallholders organized into about 8 000 registered villages, with an average holding of less than 2 ha per household for smallholders and about 5 ha for medium-sized farms. Under Tanzania's well-known *Ujamaa* villagization programme, which was implemented mostly in the early 1970s, much of the country's rural population was resettled into villages. Initially, the objective was to collectivize agricultural production, and land resource management was devolved to the village level. In practice, much of the agricultural production continued to be carried out on privately managed plots and, over time, a greater tolerance of private enterprise in agriculture was noted. Nevertheless, the *Ujamaa* villagization programme introduced major changes in the customary tenure systems prevailing in Tanzania at the time of its implementation.

Economically, agriculture is the single most significant sector, currently accounting for almost 50 percent of GDP and involving nearly 80 percent of the workforce. In some areas, the productivity of much of the cultivated area is steadily declining owing to the lack of modern agricultural technology and land resource deterioration.

Extensive nomadic grazing and agropastoralism are major occupations in arid and semi-arid areas of the northern and central parts of the country. The livestock sector contributes about 10

percent of GDP, although it has the potential of contributing more. Smallholders' livestock accounts for about 99 percent of the national herd.

The Government of the United Republic of Tanzania, through various pieces of legislation, has tried to accommodate the customary tenure system to enable the full development of land resources, to improve the overall production level in rural areas and to open up land not effectively used for better utilization. However, in recent decades the plight of the rural poor has not improved significantly.

The present study was confined to two administrative regions only, Arusha and Dodoma, but an extensive literature review was done. A structured household questionnaire was used with participatory rural appraisal.

#### **THE LEGAL EVOLUTION OF LAND TENURE SYSTEMS IN TANZANIA**

Tanzania has retained the colonial legislation governing land tenure systems: the Land Ordinance with its concept of "public land" was accepted and retained (Fimbo, 1973). The concept of "public land" in Tanzania implies that the state, through the president, operates not only as a political sovereign but also as the owner of land. This underscores the primary authority of the state over all land. This role is further strengthened by the Land Acquisition Act of 1967 which empowers the president to acquire any portion of public land for a "public purpose".

Fimbo (1978) noted that public land is not homogeneous. Public lands serve different economic purposes and are used in different ways. Public land therefore comprises agricultural land granted for use in village development; state farms and other users for agricultural purposes; land for populated localities (cities, towns and minor settlements); land for industry, transport, health and other non-agricultural land; land occupied by forest reserves, waters, preserved land, national parks and game reserves; land occupied by communities under customary law and

tenure; and any other piece of land within the United Republic of Tanzania (Fimbo, 1978).

It is important to observe here that the term "public land" has in some instances been construed to mean communal lands – land that is collectively owned and has not been allocated for the use by an individual or a family. James and Fimbo (1973) list forest lands, grazing lands, common hunting grounds, unallocated arable lands and abandoned lands as constituting communal land.

Tanzania has divided all rural lands into villages. In 1987 the Tanzanian Government initiated an ambitious programme to demarcate, survey, title and register all of the country's more than 8 500 villages within five years. The ultimate goal of the programme was to improve security of tenure and usher in faster agricultural development.

#### **East African Royal Commission (1953-1955)**

Tanzania today faces the same problems as in 1950s which prompted the appointment of the East African Royal Commission in 1953. The British Government was concerned with rapid population growth, congestion in certain lands, falling standards of living, the lack of capital to improve farming, means of adapting customary land tenure and the whole issue of opening up new areas for farming. The commissioners appreciated the fact that most land in East Africa under African occupancy is held by customary tenure, the substance of which is not embodied in statutory law. The British (and German) administration found well-entrenched local land authorities controlling land rights in accordance with local custom. The policy of leaving African land tenure to continue, unguided for the most part, under customary influences has not always led to the individual security of tenure demanded by modern economic conditions. Commissioners implored the policy-makers to desist from using the "public land" conceptions as the justification for relegating customary landholders to the

legal position of occupiers at the will of the state. In particular, commissioners were concerned that the use of the concept “public land” would provide a rationale for giving land held under customary land tenure to non-Africans.

The commissioners made several proposals regarding land law. First, land tenure laws should aim at achieving the fullest possible continuous production by ensuring landownership and enabling access to land. Second, land tenure laws should establish grounds for confidence that existing property rights will not be arbitrarily disturbed. Third, land tenure laws should then provide for a process whereby exclusive individual ownership of land can be registered where it exists and helped into being where it does not. Finally, land tenure laws should be flexible enough to meet varying circumstances of a local nature.

The Colonial Government of Tanganyika accepted these recommendations. The Tanganyika African National Union (TANU), which had been formed in 1954 and had become an important political force by 1958, successfully opposed the measure (Fimbo, 1978).

#### **Post-independence statutes**

Various laws passed since independence outline the official policy towards land tenure and natural resource management. These are summarized below.

#### ***Range Development and Management***

**Act, 1964.** This law was enacted to provide for the conservation, development and improvement of grazing lands. It declared certain areas to be range development areas. Masai District was among the first such areas to be declared a “Range Development Area”. The minister responsible for animal husbandry was empowered to declare and delineate boundaries of new range development areas.

***Land Tenure (Village Settlements) Act, 1965.*** This law made the Commissioner for Village Settlement a legal personality with

perpetual succession, official seal and the capacity and power to acquire, hold, manage or otherwise deal with property. The rights of occupancies given to the commissioner were very special and geared to the village level. They were exempted from contractual terms, conditions and regulations normally attached to an ordinary right of occupancy.

#### ***Rural Lands (Planning and Utilization)***

**Act, 1973.** This law was enacted for the purpose of empowering the government to control and regulate utilization of land. It empowered the president to regulate land development in any area of Tanganyika if it is in the public interest to do so.

#### ***Village and Ujamaa Villages Act, 1975.***

This law was enacted to provide for the registration of villages, the administration of registered villages and designation of *Ujamaa* villages. In any case where the registrar of villages is satisfied that at least 250 households have settled and made their homes within any area of Tanzania's mainland and the boundaries of such an area can be particularly defined, the area could be registered as a village.

Administratively, this law also provided for village assemblies and village councils. The Villages and Ujamaa Villages Act extinguished the traditional/customary land tenure system and, as a result, its implementation was very difficult because it conflicted with other land tenure and ownership legislation and local customs.

#### ***Local Government (District Authorities)***

**Act, 1982.** Repeal of the Villages and Ujamaa Villages Act did not spell the end of designation of *Ujamaa* villages and registration of ordinary villages. As an improvement on the status enjoyed by the village council, the Local Government (District Authorities) Act gave village councils corporate status and perpetual succession.

#### ***Conservation of Forestry and Wildlife.***

Lands held under customary tenure or under granted rights of occupancy are also

subject to the overriding control of the Forests Ordinance, 1957, a law designed to provide for conservation and management of forests and forest produce. The Forests Ordinance empowers the president to declare any area of unreserved land to be a territorial forest reserve or a local authority forest reserve. All persons who, prior to demarcation and declaration, have been exercising any rights over such lands are then expected to register such rights. After registration of such rights, the users are required to apply to the Chief Conservator for a permit to continue to exercise their land rights. The Fauna Conservation Ordinance was enacted in 1951 to provide for the conservation and control of wild animal life. This law restricts hunting, entry and residing in game reserves.

**Preserved Public Lands.** Since 1954, the government has retained the power to preserve areas of public land for their better utilization and development in the public interest. The Public Lands (Preserved Areas) Ordinance, 1954 empowers the minister to declare any area of public land to be a preserved area. Once it is declared a preserved area, no right of occupancy can be created over such an area. The declaration of a preserved area under customary land tenure does not extinguish the right of a local community that is lawfully using the land or preclude passing the same to customary heirs. The declaration of an area occupied under customary land tenure implies the co-existence of the Public Lands (Preserved Areas) Ordinance and customary land tenure.

Different legislation has aimed at alleviating rural poverty, but many of the problems Tanzania faces today are the same ones identified by the East African Royal Commission in its report (1955).

#### **ACCESS AND OWNERSHIP OF COMMUNAL AND PRIVATE PROPERTY**

In order to understand land and natural resource tenure, it is essential to examine the processes through which individuals and groups acquire and defend the

resources they use. In Tanzania, access to rural land and other resources is through inheritance, purchase, allocation by village government, loan, lease, rental and other means. The villagization programme, the economic and political liberalization and the steady increase in population in some areas have combined to increase the value of arable land and other resources such as woodlots and pastures in areas accessible to markets.

#### **Communal resources**

**The household.** Before villagization, in almost all parts of Tanzania that had surplus arable land under customary tenure, anyone with the energy to do so could obtain land simply by clearing it or establishing a woodlot, grazing area or watering point, provided the person had the permission of the clan head, the lineage authority, or the individual who exercised effective authority in the area. The investment of labour gave the land resource value and created ownership rights which were held by the person who had cleared the land and his heirs. Since the villagization programme, undeveloped land and other unclaimed resources are allocated only by the village council. The prevailing customary land tenure in Tanzania is predominantly patrilineal. There are no *de jure* legal restrictions on women inheriting rights to land, but a widow will lose *de facto* rights to resources when her son becomes 18 years of age. Another way of acquiring resources is through Granted Rights of Occupancy. This practice relates mainly to large commercial farmers and parastatal organizations.

In order to evaluate these means of access, observations were made during a field survey in four representative villages: Ilkirevi in Arumeru District, Ipala and Mahoma Makulu in Dodoma Urban District and Arkatan in Monduli District.

Ilkirevi village lies on the slopes of Mount Meru within a densely populated area where homesteads with zero-grazed cattle are surrounded by coffee and banana trees. Almost all land is privately controlled except

for a few hilltops considered by elders to be “sacred” water catchment areas.

Arkatan village in the neighbouring Monduli District displays a sharp contrast to Ilkirevi. Population density in Arkatan is sparse and livestock herding on open grasslands is the main economic activity supplemented by production of annual crops. Access to and management of land resources is invariably communal.

Two villages on the fringes of Dodoma Urban District (Ipala and Mahoma Makulu) are characterized by a density of population that falls between that of Ilkirevi and Arkatan. The farming system ranges from mixed semi-pastoralism to shifting cultivation with maize, millet, sorghum and beans as the major crops. The impact of villagization is obvious in both villages, given that land and other resources were originally allocated to household heads by the village authority. After the initial allocation, farmland resources continue to be held along individual family lines while grazing land, livestock watering points and natural forest around the village are communally owned.

Table 2 shows various ways through which land is acquired by farmers in the four villages under this study. A similar situation also applies to other natural resources. Observations in these four villages represent a reliable indication of the extent of variation in access, tenure and management of resources to be found across Tanzania.

**The lineage or clan.** Tanzania is favoured with an abundance of arable land

TABLE 2  
Modes of land acquisition

| Mode of acquisition           | Percentage of households relying on this mode |          |       |               |
|-------------------------------|-----------------------------------------------|----------|-------|---------------|
|                               | Arkatan                                       | Ilkirevi | Ipala | Mahoma Makulu |
| Inheritance                   | 4.0                                           | 49.0     | 8.0   | 30.0          |
| Allocation by village council | 62.0                                          | 0.0      | 0.0   | 15.0          |
| Borrowing/renting             | 0.0                                           | 8.0      | 2.6   | 0.0           |
| Purchasing                    | 0.0                                           | 17.0     | 2.6   | 5.0           |
| Clearing bush                 | 0.0                                           | 2.0      | 50.0  | 30.0          |
| Allocation by clan/family     | 34.0                                          | 24.0     | 36.8  | 20.0          |
| Total                         | 100.0                                         | 100.0    | 100.0 | 100.0         |

resources. In villages with a greater perception of natural resource shortages (e.g. Ilkirevi and Ipala villages), 64 and 68 percent of the respondents, respectively, said they would not dare to dispose of their resources (e.g. land) without seeking authority from the head of the clan or lineage. They would expect serious sanctions if they acted on their own. In Arkatan and Mahoma Makulu villages where the perception of land shortage was lower (low population-density villages) among respondents, 47 and 42 percent, respectively, said that they could dispose of privately held resources without consulting any clan or lineage heads.

In Arusha region, women do not generally inherit land, but gain access through their husbands or by holding property in trust for sons. In Dodoma, on the contrary, the question of women holding and inheriting land resources in particular was not so problematic. In Ipala, 89 percent of the respondents replied that daughters are allowed to inherit land; in Mahoma Makulu, the figure was 100 percent.

**The village or community.** Village authorities are able to hold natural resources on a corporate basis, exercising the right to allocate and reallocate resources falling within the village boundary (Village and Ujamaa Village Act, 1975). Where villagization meant resettlement of population, resources were vested in the village council. Land for individual use is allocated by the village council. This practice was observed in Ipala, Mahoma Makulu and in Arkatan. However, where villagization did not imply actual resettlement, as was the case with Ilkirevi, village authorities have little control over access, tenure and management of resources. Once land is allocated to an individual household, the village authority or village council cannot impose managerial control over it.

**Other social groups.** In some cases, ownership and control of natural resources is vested in organized social groups that significantly influence community welfare,

including Christian churches and traditional religions. In Arkatan, the majority of Masai follow the traditional religion that considers certain hilltops to be "sacred", so no one individually is allowed to own, control or manage them except for religious functions. In other villages in Tanzania, sacred groves can be enclosed in Granted Lands and owners of such places can be allowed to worship after obtaining permission and under supervision. Other institutions may also control land resources, for example the military.

### **State property**

According to existing legislation, all land and other natural resources are vested in the state which then issues rights of occupancy to various villages groups and individuals. The state itself owns and controls considerable natural resources in the form of gazetted areas such as national parks, forest and game reserves, game controlled areas as well as land allocated to state farms, corporations and institutions. The president can acquire any piece of natural resource with or without compensation if he deems the act to be in the public interest.

### **Private ownership of natural resources**

Although landlessness is still not a serious problem in most parts of Tanzania, in the densely populated areas this is no longer the case. The majority of the respondents in three villages prefer individual ownership of resources to communal ownership. In Mahoma Makulu, 100 percent of respondents preferred individual ownership, in Ilkirevi 96 percent and in Ipala 89 percent. In Arkatan only 44 percent of the respondents prefer private ownership of resources such as grazing areas and water for livestock. Resources required on a large scale are preferred to be owned communally. The same situation applies to natural forests. Therefore the preference for private ownership of resources cannot be generalized. In Arkatan, Ipala and Mahoma Makulu the privatization of grazing areas as well as

communally owned woodlands (as sources of fuelwood and building poles) appears to constrain the farming systems being practised there. In general, richer farmers prefer private ownership of land and other resources; poorer ones prefer access to communal resources.

The holding of resources by corporate bodies (both national and international) is subject to allocations by the government in its endeavour to encourage investment in the various sectors, for example agriculture, industry and the service sector. The allocation of natural resources to such corporations can cause problems, especially when it conflicts with smallholder farmers or pastoralists.

## **COMPARATIVE EVALUATION OF COMMUNAL AND PRIVATE PROPERTY**

### **Employment creation**

After experiencing some problems with communal activities under the much publicized *Ujamaa* system, many people have come to prefer private ownership of resources. Private ownership has the advantage of inducing a stronger commitment to the management of resources. However, the private proprietor has the final decision on who should be employed. This situation may or may not be conducive to attaining the benefits expected from the opportunity for employment creation.

Communal ownership, on the other hand, also has the potential for creating employment opportunities, provided there are regulations that require individual members of the community to participate fully in the activities of that community, and which ensure that women have access to resources.

### **Income generation**

People tend to work harder in their private enterprises than in communal activities. During this study villagers and leaders mostly suggested that private ownership enhances income generation. For instance, privately owned land can be used as a means of providing collateral for credit. In

Tanzanian communal *Ujamaa* farms, both the land and its produce are owned communally or collectively. Income generated from communal activities or resources is often lower than those from private activities or resources. However, in the absence of regulations or guidelines, privately owned resources or enterprises can also be mismanaged, reducing their capacity for the generation of high income.

The privatization of grazing areas, wildlife and game reserves and forests is administratively cumbersome and would involve the fragmentation of management to levels incapable of generating income. This suggests different tenure policies for different resources. For livestock keepers, grazing communally is advantageous since they enjoy such amenities as cattle dips, watering facilities and other veterinary services at lower running costs. The situation also applies to other economic activities taking place off the agricultural holdings. It is important to note that for livestock keepers, grazing land is owned communally but the animals are individually owned, implying the need for effective common management and exclusion of non-owners. Increasing the size of individuals' herds adversely affects or reduces the income generated or accruing from livestock keeping because the livestock carrying capacity of the land is surpassed. Under communal grazing or other forms of natural resource use, communal property systems tend to acquire the characteristics of an "open access" system or regime leading to poor resource productivity.

### **Agricultural productivity**

Private ownership of land resources means that gains and losses in productivity accrue directly to the owner, which enhances incentives to invest in productive improvements. Rapid appraisal results obtained in all four villages suggested a strong preference for the private ownership of agricultural holdings. There is always the danger of overuse, particularly where land is scarce. In other instances, private ownership

may lead to the underutilization of resources.

Experience has shown that, given similar conditions, agricultural productivity is often lower on communal farms than on private farms. This is often caused by the "free rider" problem, the observed tendency of some members of communal production systems to exert less effort in communal production. This has a demoralizing effect on the active members because the final reward would be the same for everyone.

### **Social cohesion and group solidarity**

Resources may be more accessible to members when they are owned and controlled by the head of a clan or lineage. Such means of access may also serve to prevent outright landlessness. Private ownership often works against cohesion and group solidarity. Private ownership of land and natural resources can lead to speculative investments in those resources or their use simply as collateral for other investments, thus exacerbating class or wealth differences in a community. Owing to the collective nature of the communal property regime, and depending on the prevailing situation, this regime usually has the potential for promoting both social cohesion and group solidarity.

### **Social justice**

Under private ownership, everybody who has the ability to buy or acquire the resource will do so. Women's access to resources differs from one community to another. Although in some communities women are not traditionally allowed to inherit resources such as land, private ownership regimes often permit women to purchase and own land. Nevertheless, private ownership of resources intensifies landlessness in the long term.

In communities where women cannot inherit or buy land resources, they are prevented from capturing income from improvements on land in spite of their labour contribution. In communities in which women traditionally cannot inherit land, communal ownership may provide some means of access. Communal property

regimes sometimes have the tendency to favour the group which forms the leadership of the community and which feels it deserves special treatment.

### **General welfare**

Under certain conditions, private ownership is conducive to increased resource productivity and income generation. However, social cohesion, group solidarity, political stability and social justice are likely to be adversely affected under private ownership if there is a loss of equality in access to resources. This may undermine the general welfare of the population.

### **Environmental considerations**

Private ownership enables owners to capture the full benefit of conserving their land resources or to bear the full cost of deteriorating resources. For this reason it is often associated with increased investments of both money and labour in resource conservation. However, this is dependent on access to sufficient capital and labour, which may prove to be major constraints.

Under communal property regimes, communities are potentially effective in sustainable resource management. This can only happen if the communities are granted the right to use resources, determine the mode of usage, benefit fully from resource use, exclude outsiders, determine the distribution of such benefits and determine rules of access.

The potential of communal property regimes for environmental conservation is enhanced if the community is small enough for all members to be in occasional face-to-face communication to enforce conformity to the rules through peer pressure, has a longstanding collective identity and has the ability to exclude outsiders from gaining access to community resources.

### **CONCLUSIONS**

Although Tanzania does not have the general problem of acute land shortages, land concentration, or widespread land degradation resulting from land resource mismanagement, the fact is that its present

land resource policies and laws pose problems for implementing sound natural resource management and ensuring equitable access to land resources.

Several key problems emerged from this study, the first being how to enable smallholders to develop more secure and stronger property rights to their natural resources. The second is how to ensure sustainable utilization of communal resources and prevent their becoming "open access" resources. The third is how to regulate competition for pasture between pastoralists and agropastoralists.

Tanzania faces serious problems in the management of resources. These problems include conflicting land tenure systems, competition for land between agriculture and other activities, land degradation, inefficiency in land delivery and poor land resource management. The country has retained the colonial system of "public land", underlining the ultimate power of the state over all lands. Most land is under African occupancy and is held by customary tenure, the substance of which is not embodied in statutory law. The Government of the United Republic of Tanzania has tried to accommodate the customary tenure system to improve productivity and to open up land not effectively used for better utilization, but the plight of the rural poor has not improved significantly.

Individuals gain access to resources through inheritance, allocation by the village council, clearing bush, buying, renting, allocation by clan/family regaining land lost during villagization programmes, state-granted rights of occupancy or even squatting. As a result of their experience in cooperative enterprises and communal farming in villages, the majority of people interviewed said they preferred private property regimes in general. However, they also said that natural resources such as rangeland, water sources for both human and livestock and natural forests should be treated as communal property. Both common property and private property regimes have potential as effective resource management systems.

The rights of women to inherit resources varies by ethnic group. In some cases, women may inherit land or other resources, while in others they are strictly barred. With changing socio-economic conditions, women can own resources through purchase and also through allocation by village government.

## RECOMMENDATIONS

The basic outlines of the legal framework to improve rural well-being as proposed by the Royal Commissioners should be adopted. Any discussion of rural poverty must take into account the failure of legal regimes to facilitate continuous production, enable access to resources, register individual titles, accommodate customary tenure systems and open up land that is not effectively used.

To enhance communally based resource management, it is recommended that identified groups are granted proprietorship over the natural resources concerned and have sanctioned use rights, including the right to decide whether or how to use the resources, the right to exclude non-owners and the right to benefit fully from their exploitation in the manner they like.

The government should devise a legal environment which is conducive to security of tenure under customary systems and which eliminates conflicting means of controlling resource use. There should be one harmonious land delivery system instead of having several organs operating separately in land delivery services.

Depending on the nature of the natural resources concerned, both private and communal property regimes should be legally recognized, promoted and used because both have potential as effective resource management systems. The present land resource laws and policies should be reviewed and periodically updated in order to keep up with the changing economic, political, social and technological circumstances.

Common property resources should be demarcated within the village boundary. The village boundary demarcation and

titling programme that is currently taking place should be used by the government in establishing common property resource control over public land resources. A legal basis for common property management should be established under the village titling programme.

The evolution of customary land tenure systems should be facilitated so that vagueness and conflicting claims are removed and so that the ownership or availability of land and other resources owned can be confirmed in unchallengeable possession for a term appropriate to the potentialities of owner's land. This will enable owners to develop their resources to the full without fear of losing them.

## BIBLIOGRAPHY

- East Africa Royal Commission.** 1955. *Report on land issues*. London, HMSO.
- Fimbo, G.** 1973. Land, socialism and the law in Tanzania. *East Afr. Law Rev.*, 6.
- Fimbo, G.** 1978. *The contours of land policy in Tanzania*. United Republic of Tanzania, University of Dar es Salaam. (mimeo)
- Government of the United Republic of Tanzania.** 1989. *Tanzania Forest Action Plan, 1990/91-2007/08*. Dar es Salaam, Ministry of Lands, Natural Resources and Tourism.
- James, R. & Fimbo, G.** 1973. *Customary land law of Tanzania. A source book*. Nairobi, EALB.
- LRDC/ODA.** 1987. *Tanzania profile of agricultural potential*.
- Yeager, R. & Miller, N.** 1986. *Wildlife, wild death: land use and survival in East Africa*. Albany, NY, USA, State University of New York Press/The African-Caribbean Institute.

## Private, collective and state tenure in Tunisia

*The independent Tunisian state has greatly modified the country's tenure regime. The inherited system has been somewhat simplified to the extent that, today, the primary categories consist of private, collective and state tenure. Problems remain, however. In spite of state campaigns to encourage registration, half of all eligible lands have never been registered. In the case of registered parcels, successive land transfers often go unrecorded in the cadastre. The state has also been somewhat slow in privatizing state-held and designated collective lands. The emergence of land markets has been hampered by holders of small to medium-sized farms who are reluctant to tamper with the family heritage. Land fragmentation remains a prominent concern. The Tunisian Government is urged to address this array of problems through a concerted and multipronged effort including legislative modifications, extension programmes and improved administrative procedures.*

## Tierras privadas, colectivas y del Estado en Túnez

*El Estado tunecino independiente ha introducido grandes cambios en el régimen de tenencia de la tierra. El sistema heredado ha sido simplificado: actualmente las categorías principales de tenencia incluyen la privada, la colectiva y la estatal. Sin embargo, a pesar de las campañas de promoción para el registro de las tierras, la mitad de éstas siguen sin estar registradas. Por lo que respecta a las parcelas, las transferencias de propiedad efectuadas últimamente con frecuencia no han sido declaradas para su registro. El Estado ha procedido con lentitud a privatizar tanto las tierras estatales como las de propiedad colectiva. El desarrollo de un mercado de tierras se ha visto obstaculizado por los propietarios de pequeñas y medianas fincas que no han querido correr el riesgo de perder su herencia familiar. La fragmentación de la tierra sigue siendo motivo de preocupación, y el Gobierno deberá desplegar esfuerzos concertados y multisectoriales al introducir cambios legislativos, programas de extensión y procedimientos administrativos mejorados.*

# Terres privées, collectives et domaniales en Tunisie

Mohamed Gharbi

Directeur général, Centre national des études agricoles (CNEA),  
Ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières, Tunis

*Depuis l'Indépendance, la Tunisie a profondément modifié sa situation foncière. Le système hérité a été quelque peu simplifié et, aujourd'hui, on distingue les terres privées, les terres collectives et les terres domaniales. Mais certains problèmes restent à résoudre. Malgré les campagnes organisées pour encourager l'immatriculation, la moitié des terres seulement ont été immatriculées. En outre, lors des transferts de propriété, les titres qui auraient pu être enregistrés ne l'ont souvent pas été. L'Etat, de son côté, a été plutôt lent dans la privatisation des terres collectives. L'émergence des marchés fonciers a été entravée par les petits et moyens agriculteurs, peu disposés à toucher à l'héritage familial. Le morcellement des exploitations reste une grande menace. Le Gouvernement tunisien est contraint d'aborder cette série de problèmes avec un plan d'action concerté et multidimensionnel, incluant des modifications législatives, des programmes de vulgarisation, ainsi que des procédures administratives améliorées.*

**A** l'Indépendance (1956), la Tunisie a hérité des régimes fonciers variés et complexes, résultant de situations et de pratiques ancestrales. Ainsi, on distinguait : les terres privées immatriculées au Livre foncier ; les terres privées objets d'actes notariés ; les terres collectives ; les terres soumises au régime du habous ; et les terres domaniales. On trouvera ci-après une description sommaire de l'évolution des systèmes fonciers en Tunisie

## Les terres privées

Le patrimoine foncier agraire de la Tunisie est caractérisé par une faible superficie par rapport à l'étendue du territoire national comptant 16,3 millions d'hectares dont 9,2 millions d'hectares cultivables. De ces 9,2 millions d'hectares cultivables, 3,3 millions d'hectares sont constitués de parcours

extensifs<sup>1</sup> et 1,1 million d'hectares de terres forestières. Des 4,8 millions d'hectares restants, seuls 0,5 million d'hectares font partie du domaine de l'Etat tandis que 4,3 millions d'hectares appartiennent au domaine privé.

Il est à noter aussi que le nombre d'exploitants de ces terres ne cesse de croître. En termes nationaux et toutes terres confondues, le nombre d'exploitants agricoles est passé de 325 000 exploitants en 1962 à 387 000 en 1990, soit une augmentation de presque 20 pour cent. Ces exploitants sont répartis entre 400 000 exploitations agricoles. En outre, on peut estimer le nombre d'ayants droit à près d'un million. L'écrasante majorité de ces exploitants et ayants droit se trouve dans le domaine des terres privées.

Les terres privées appartiennent à des particuliers exerçant un plein droit de propriété. On distingue les terres immatriculées, les terres objets d'actes notariés et les terres objets de certificats de possession.

## Terres immatriculées au Livre foncier.

Ce régime a été institué par la loi foncière

<sup>1</sup> On verra plus loin qu'en ce qui concerne les parcours extensifs, terres considérées assez marginales dans le contexte de la production agricole, plusieurs anciennes parcelles collectives sont en train de s'ajouter au domaine privé individuel pour les destiner à la production céréalière.

du 1<sup>er</sup> juillet 1885, et refondu par le Code des droits réels (loi du 12 février 1965). L'immatriculation garantit une grande précision quant à la consistance juridique et matérielle des immeubles immatriculés, et s'accompagne d'une publicité foncière par la mise à la disposition du vaste public de l'ensemble des titres fonciers qui constituent le Livre foncier et sont opposables aux tiers.

Le titre foncier comporte en effet des informations relatives au propriétaire et à l'immeuble. La procédure d'obtention du titre repose sur une complémentarité entre trois organes: le Tribunal immobilier, l'Office de la topographie et de la cartographie et la Conservation de la propriété foncière. Dans la pratique, ce régime couvre actuellement moins de la moitié du potentiel à immatriculer (3,9 millions d'hectares sur un total de 9,2 millions). Encore faut-il signaler que ce niveau d'immatriculation a été atteint grâce à la mise en œuvre en 1964 (décret-loi du 20 février 1964), et aux frais de l'Etat, d'un programme d'immatriculation systématique des immeubles ruraux non immatriculés. Pour des raisons budgétaires, ce programme n'a pas pu couvrir tout le territoire.

Outre ce «retard» dans l'immatriculation des terres, un deuxième problème plus pernicieux freine actuellement la mobilité de ces immeubles et rend floue la «clarté» de la propriété. Il s'agit du problème de titres fonciers dits «gelés». Ce sont des titres qui n'ont pas fait l'objet d'inscriptions successives lors des transferts de propriété (héritages ou ventes) et donc non mis à jour, caractérisés par une scission entre la situation réelle sur le terrain et celle contenue dans le Livre foncier. L'existence de ces titres gelés (près de 60 pour cent des titres) freine l'exercice du droit de propriété et toute action de modernisation de l'agriculture. Cette situation ne permet pas, par exemple, l'obtention d'un crédit agricole à moyen et long termes.

**Le régime des terres objets d'actes notariés.** Ce sont les terres dont les

documents sont des actes notariés qui mentionnent l'origine de la propriété et les différentes transactions concernant l'immeuble et attestent du droit de propriété du titulaire. Les actes notariés recèlent plusieurs insuffisances car, trop souvent, ces titres ne fixent pas d'une manière précise la consistance juridique et matérielle des immeubles, notamment leur superficie et leurs limites, et ne sont pas soumis à publicité. En effet, la superficie est rarement indiquée avec précision et est généralement fixée en *merjaa*, unité de surface variant selon les régions. La délimitation des terres objets d'actes notariés est faite dans la majorité des cas par la mention des noms des propriétaires riverains, aucun relevé topographique n'étant effectué. Enfin, pour ce qui est de la publicité, celle-ci n'est pas assurée pour les tiers. Les actes opérant un transfert de propriété ou consacrant un droit réel immobilier ne font pas l'objet de dépôt pour assurer une opposabilité à l'égard des tiers.

**Le régime des terres objets de certificats de possession.** Le certificat de possession est un document administratif délivré aux exploitants propriétaires de terres agricoles dépourvus de titre et qui n'ont pour seule preuve de leur qualité que la possession. Ce régime instauré par la loi du 10 juillet 1974 est exceptionnel et stipule que tout agriculteur qui exerce sur un bien rural immeuble pendant cinq années consécutives, de bonne foi et à titre de propriétaire, une possession paisible, publique, continue, non interrompue et non équivoque, peut se faire délivrer une attestation appelée certificat de possession. Délivré par le gouverneur de la région, ce certificat constitue un moyen pour l'obtention des crédits agricoles auprès des banques et donne, en outre, à l'agriculteur le droit de préemption en cas d'une éventuelle immatriculation.

#### **Les terres collectives**

Les terres collectives constituent des structures foncières originales. Ce sont, dans leur quasi-totalité, des terres situées

dans la partie méridionale du territoire, zone de steppe au climat aride. Comme on le verra plus loin, bien que d'origine collective, ces terres entrent de plus en plus dans le domaine des terres individuelles privées.

Le contexte socioéconomique des populations de ces régions explique la genèse de ces terres. La population rurale de cette zone était formée de groupes ethniques, qui pratiquaient essentiellement l'élevage itinérant extensif. Cette activité nécessitait donc de fréquents déplacements et, par conséquent, ne favorisait pas l'établissement d'un système de propriété privée individuelle.

Compte tenu de la pratique du pacage, ces terres étaient utilisées collectivement et étaient la propriété de tribus ou collectivités ethniques. Un décret promulgué le 14 janvier 1901 a établi l'identification matérielle de ces terres et a organisé leur délimitation à travers des comités administratifs locaux. Deux réformes<sup>2</sup> ont suivi, prévoyant que toute collectivité constitue une personne morale dans tous les actes d'administration et de disposition relatifs à ces terres, et définissant ces terres comme étant des biens insaisissables, imprescriptibles et possédés en commun, sous le contrôle administratif d'un groupement, chaque chef de famille ayant droit seulement à une quote-part de jouissance légale. La reconnaissance expresse du droit de propriété des terres au profit des collectivités qui l'exploitent fut prononcée par la loi du 4 janvier 1964.

Chaque groupe possédant une terre collective constitue une personne morale dotée d'une personnalité civile. Il est représenté par un conseil de gestion composé de membres élus par la collectivité, ainsi que de membres désignés par le gouverneur et ayant une voix consultative. Des conseils de tutelle locaux (au niveau de chaque délégation) et régionaux (au niveau de chaque gouvernorat<sup>3</sup>) coordonnent et contrôlent les conseils de gestion.

<sup>2</sup> Décrets du 23 novembre 1918 et du 30 décembre 1935.

<sup>3</sup> Le territoire national est subdivisé administrativement en 23 gouvernorats. Chaque gouvernorat est subdivisé en délégations (de cinq à 12 par gouvernorat).

Un autre élément extrêmement important a sensiblement modifié la configuration et le mode d'exploitation de près de la moitié de ces terres collectives. Il s'agit de l'affectation de parcelles individuelles par établissement d'un droit de propriété, et donc la transformation du droit de jouissance collective en une propriété privée individuelle. Cette opération d'attribution à titre privé et individuel concerne les parties de ces terres collectives dont la vocation est arboricole ou céréalière (les terres à vocation pastorale sont exploitables en commun et soumises au régime forestier).

### **Les terres habous**

Avant leur abolition en 1957, les habous étaient des institutions pieuses anciennes qui puisaient leurs origines dans la loi coranique. Sur le plan juridique, le habous peut être défini comme étant l'acte par lequel un propriétaire d'un bien immeuble affectait, à titre perpétuel, la jouissance d'un fonds au profit d'une fondation pieuse. Il en résultait l'insaisissabilité, l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité du fonds, ce qui constituait un frein à toute transaction sur ces terres et, par suite, à leur mise en valeur. Pour éviter le gel immobilier de ces biens, leur abolition fut prononcée par des décrets en 1956 et 1957.

### **Les terres domaniales**

Les terres domaniales appartiennent au domaine privé de l'Etat. Elles proviennent notamment de la liquidation des terres habous, des opérations de rachat des terres ayant appartenu aux étrangers (en vertu de conventions bilatérales datant de 1957 à 1963 avec les pays concernés), de différents modes d'acquisition (successions vacantes, terres sans maître, etc.) et, pour la plus grande part, de la nationalisation des terres agricoles en application de la loi du 12 mai 1964.

Depuis l'indépendance, et surtout depuis 1964, les terres domaniales ont fait l'objet de plusieurs réformes plus ou moins réussies dans le but de garantir leur exploitation optimale. Dans une première étape (1964-1969), ces terres ont constitué

le «noyau dur» des coopératives de production agricole. Cette période a été caractérisée par une généralisation du système coopératif en Tunisie, avec l'abolition des autres régimes, notamment le régime de propriété privée, et s'est soldée par un échec retentissant et un véritable blocage des rouages de l'agriculture. L'automne de l'année 1969 a marqué un tournant pour le devenir des terres domaniales et pour les choix politiques et économiques du pays. Il a été ainsi mis fin au règne de la coopérativisation et l'exploitation privée a été revalorisée. Le slogan arrêté fut la coexistence des trois secteurs: public, coopératif et privé. La loi du 22 septembre 1969 sur la réforme des structures agricoles concrétisait ce changement politique.

Une nouvelle phase (1970-1982) a commencé avec le retour des terres privées à leurs propriétaires et la cession d'une partie du patrimoine domanial à des privés: anciens militants, jeunes agriculteurs, techniciens agricoles et occupants de bonne foi. Les cessions ont surtout porté sur les parcelles dispersées et de petites superficies, alors que les grandes fermes (supérieures à 300-400 ha) ont été consolidées juridiquement sous plusieurs formes: les agrocombinats (fermes dont le potentiel est important et dont la superficie dépasse généralement 1 000 ha); les fermes pilotes; les Unités coopératives de production agricole (UCPA); et les domaines mis à la disposition d'organismes d'enseignement et de recherche.

Les UCPA n'ont pas atteint les résultats attendus. Ainsi, une troisième étape a été entamée avec la promulgation du Code des investissements agricoles (6 août 1982) qui a prévu la création de sociétés de mise en valeur et de développement agricole (SMVDA), exploitant les terres de l'Etat dont les potentialités ne sont pas mises en valeur. Cette nouvelle forme de gestion des terres domaniales avait pour but de confier à des investisseurs privés ou mixtes (avec participation des banques de développement) la gestion de terres domaniales, avec un apport

d'investissement, d'encadrement et de technologie. Ces investisseurs exploitent la terre en tant que locataires de longue durée. La propriété reste exclusivement étatique.

Durant la période 1982-1990, 26 SMVDA ont été constituées, ce qui est relativement peu si l'on considère l'étendue des terres domaniales nécessitant une restructuration (plus de 200 UCPA, agrocombinats ou fermes domaniales gérés par divers organismes). En 1990, le gouvernement a organisé une large consultation nationale pour débattre de l'avenir des terres domaniales et définir une politique apte à garantir une contribution optimale de ce patrimoine national au développement agricole et au développement économique et social du pays. Une stratégie a été arrêtée à la suite de cette consultation et ses axes sont les suivants:

- la consolidation des fermes domaniales qui donnent des résultats satisfaisants et qui ne nécessitent pas un effort supplémentaire d'investissement;
- la confirmation des UCPA qui ont exécuté des projets de développement et qui sont gérées dans de bonnes conditions;
- la restructuration des fermes (UCPA, agrocombinats, fermes gérées par les institutions de recherche ou d'enseignement) qui nécessitent des investissements de mise en valeur et/ou qui n'ont pas réalisé des résultats économiques satisfaisants;
- la cession des petites parcelles domaniales dispersées aux exploitants actuels, aux techniciens ou aux jeunes agriculteurs moyennant une location pour une durée de 25 ans renouvelable.

Un premier lot de fermes a été identifié pour être restructuré. Il concerne 109 domaines (67 UCPA, 12 agrocombinats, sept fermes de l'Office de l'élevage, sept sociétés publiques et civiles et 16 domaines des établissements de formation et de recherche). Après une étude cas par cas, tenant compte de l'ensemble des aspects techniques, économiques et sociaux, ces domaines sont transformés en SMVDA ou

sont lotis et attribués à des jeunes agriculteurs et techniciens agricoles.

En outre, et à la lumière du diagnostic des SMVDA créées avant la Consultation de 1990, les nouvelles SMVDA seront de «dimension plus humaine» (sur les 26 SMVDA créées avant 1990, une dizaine avaient des dimensions supérieures à 4 000 ha et se sont très vite révélées difficilement gérables). En plus, les SMVDA auront une contribution accrue, voire exclusive, des privés et une grande intégration agro-industrielle.

#### ÉVALUATION DES FORCES ET FAIBLESSES DES TROIS TYPES DE TENURE<sup>4</sup>

##### L'autosuffisance alimentaire

**Les terres privées et l'autosuffisance alimentaire.** Les terres privées, d'origine *Melk* (terme arabe qui veut dire propriété rurale individuelle ou familiale) ou *habous*, ou provenant des cessions de terres de l'Etat, constituent environ 4 300 000 ha sur les 4 800 000 ha de terres labourables en Tunisie<sup>5</sup>. Ces terres sont caractérisées par la prédominance des petites et moyennes exploitations (96 pour cent de l'ensemble des exploitations ayant moins de 50 ha et couvrant 64 pour cent de la superficie). Une partie non négligeable de ces terres est donc orientée dans son système de production vers l'autosubsistance.

Les terres privées labourables font aussi l'objet d'un grand effort d'équipement pour l'irrigation. Les pouvoirs publics ont aménagé, aux frais de l'Etat, près de 120 000 ha de périmètres d'irrigation utilisant les eaux des barrages ou des forages profonds. Les exploitants eux-mêmes ont réussi à accumuler environ 600 millions de mètres cubes annuellement grâce à la création de 100 000 puits de surface exploitant les nappes phréatiques

et permettant d'irriguer en moyenne 1 à 3 ha par puits. Cet effort d'aménagement d'irrigation dans les terres privées en plus de leur situation relativement favorable à travers les espaces géographiques du pays, notamment dans le nord assez bien arrosé, confère à ces terres une place prépondérante dans la production agricole et la réalisation de l'autosuffisance alimentaire.

Toutefois, les défaillances relevées au niveau des terres privées freinent fortement une plus grande participation à la réalisation de cet objectif. Le pays ne produit actuellement qu'environ 90 pour cent de ses besoins en viande (avec un déficit de près de 50 pour cent pour la viande bovine), 60 pour cent de ses besoins en produits laitiers et 60 pour cent de ses besoins en céréales (blé dur, blé tendre et orge). Les principales défaillances que l'on peut relever se rapportent à l'exiguïté des exploitations et à leur parcellisation, au manque de formation des agriculteurs et au manque de ressources financières.

##### Les terres collectives et l'autosuffisance alimentaire.

Les terres collectives, bien que très grandes, ont une part relativement limitée dans la production agricole globale. Sur les 3 millions d'hectares couvrant ces terres à l'origine, la moitié est convertie en terres individuelles<sup>6</sup>. Cette partie des terres fait l'objet d'actions de mise en valeur, notamment par la plantation d'arbres fruitiers et, quand les ressources le permettent, par l'aménagement de petits îlots d'irrigation à partir de puits de surface. La production agricole est significative mais la productivité est en deçà de la moyenne nationale car ces terres sont situées dans des zones écologiques fragiles (climat semi-aride, voire aride).

L'autre moitié des terres collectives est à vocation de parcours extensifs et est exploitée en commun par les membres des

<sup>4</sup> Trois types de tenure sont analysés ici: les terres privées, les terres collectives et les terres domaniales. On a vu précédemment que les terres *habous* ont été absorbées par les terres privées et les terres domaniales.

<sup>5</sup> Les terres domaniales constituent la différence. Les terres attribuées provenant des terres collectives – environ 1 500 000 ha – ne sont pas considérées dans ce total; elles sont en marge des terres labourables.

<sup>6</sup> Le processus par lequel cette catégorie de terres collectives labourables est en train de se convertir en terres individuelles privées a été décrit plus haut. Une superficie de 1 235 000 ha a déjà été attribuée au 30 septembre 1993.

collectivités sociales. Ces terres devront bénéficier de programmes d'aménagement pastoral (mise en défens des zones dégradées, instauration de plans d'exploitation rationnels, équipement de points d'eau) et devront être soumises au régime forestier. Mais, faute de crédits budgétaires, ces programmes n'ont pas pu être menés à bien et la production de ces terres pastorales reste très modeste.

### ***Les terres domaniales et***

***l'autosuffisance alimentaire.*** La contribution des terres domaniales à la production nationale est relativement importante. A l'origine, ces terres étaient les plus riches du pays et c'est là, bien sûr, que s'installèrent les colons étrangers. Ces terres ont bénéficié après l'Indépendance de grands programmes de mise en valeur (irrigation, plantations arboricoles, introduction de cheptel de race pure, équipements agricoles et projets de transformation sur la ferme). Au total, ces terres, qui représentent 5 pour cent de la superficie labourable, contribuent en valeur pour près de 7,5 pour cent à la production agricole nationale. Elles ont donc une productivité une fois et demie supérieure à la moyenne.

Toutefois, la gestion de ce patrimoine accuse actuellement certaines lacunes. Depuis 1970, les réformes successives ont certes permis d'améliorer sensiblement les résultats économiques, mais le potentiel de ces fermes n'est pas totalement exploité.

### **LE RÔLE DES TENURES FONCIÈRES DANS L'EMPLOI AGRICOLE**

En examinant les rapports entre l'emploi et les structures agraires, on constate que les petites tenures foncières, répandues presque exclusivement dans les exploitations privées, sont à l'origine de la principale caractéristique de l'emploi agricole, en l'occurrence son instabilité et son caractère temporaire. Ainsi, sur les 390 000 exploitants, environ 45 pour cent ont une activité secondaire en dehors de leur exploitation, dans l'agriculture chez les fermiers voisins, ou dans d'autres secteurs

économiques (bâtiments, commerce et transport).

Un autre aspect de l'emploi pouvant être souligné est la prédominance des auxiliaires familiaux (55 pour cent du total des exploitants). Les salariés ne représentent que 15 pour cent de l'ensemble des actifs agricoles, ce qui corrobore le fait que l'agriculture tunisienne est essentiellement une agriculture familiale. En outre, l'ensemble des actifs agricoles font environ 180 millions de journées de travail par an, ce qui donne une moyenne de 132 journées de travail par actif par an, alors que la norme est de 250 journées pour un actif permanent. Le sous-emploi est donc prononcé dans l'agriculture, et particulièrement dans les petites exploitations agricoles.

Dans les terres domaniales, en particulier dans les agrocombinats, les UCPA et les SMVDA, l'emploi agricole est plus permanent et plus qualifié. Ces terres domaniales fournissent près de 18 000 emplois permanents (sur un total de 55 000 ouvriers permanents) et offrent en plus des opportunités de travail occasionnel. Le personnel qualifié (ingénieurs et techniciens agricoles, cadres de gestion et ouvriers hautement qualifiés) est plutôt rare<sup>7</sup> dans le secteur agricole privé, alors que les différentes structures de gestion des terres domaniales en absorbent près des trois quarts.

En ce qui concerne l'emploi, on peut, en conclusion souligner que les exploitations privées n'offrent certes pas des emplois stables, ni très qualifiés, mais elles ont l'avantage par les opportunités de pluriactivité, de maintenir les actifs dans les zones rurales et de réduire un tant soit peu le danger de l'exode rural. Les terres domaniales, quant à elles, grâce à la politique menée dans leur gestion, favorisent la promotion d'emplois stables et qualifiés.

<sup>7</sup> Sur 10 000 diplômés de l'enseignement agricole (adjoints techniques, ingénieurs adjoints et ingénieurs) environ 1 500 travaillent dans le privé et 1 000 sont à la recherche d'un emploi.

## **LES TENURES FONCIÈRES ET LA PROMOTION DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT**

En Tunisie, les sols agricoles sont particulièrement fragiles; en effet, ils sont menacés par l'érosion éolienne et hydrique très active dans le climat méditerranéen, et qui entraîne la réduction souvent irréversible de la fertilité. On estime les pertes de fertilité des sols à près de 10 000 ha/an. Ce processus est aggravé par certains aspects caractérisant les tenures foncières. En voici quelques exemples:

- Dans les zones accidentées, les exploitations privées, au fil des partages successoraux, sont modulées selon une ligne de pente. Chacun des ayants droit tient ainsi à disposer d'une parcelle ayant accès à une rivière, à une route, etc. Ces habitudes de partage donnent en général des parcelles filiformes et dont le travail du sol se fait presque toujours par des labours dans le sens de la pente, ce qui favorise l'érosion.
- Dans le cas des terres collectives, les candidats à l'appropriation à titre privé, encouragés par l'importance de plus en plus grande du foncier, poussent les conseils de gestion à inclure des terres à vocation pastorale dans la part destinée aux programmes de partage. Cela entraîne le défrichement de ces terres (or, la végétation naturelle constitue la meilleure protection contre l'érosion) et leur mise en culture, étendant ainsi les labours à des sols marginaux et très fragiles.
- Dans les terres collectives, on constate aussi presque toujours un surpâturage dû à la réduction importante des terres réservées au cheptel, ce qui entraîne une surcharge des parcours. Le surpâturage, qui accélère la dégradation de ces parcours et favorise l'érosion, est aggravé lorsque les conditions climatiques sont sévères.
- Dans les zones à vocation forestière, il existe des clairières ou petites parcelles disséminées dans les massifs forestiers et exploitées à titre individuel par des habitants de ces zones. La surface et le nombre de ces clairières sont

extrêmement disproportionnés par rapport au nombre élevé de ces habitants. Ceux-ci sont poussés d'abord à exploiter à outrance ces parcelles, sans aucune garantie de leur pérennité, et surtout à exploiter plus ou moins licitement, et sans une organisation rationnelle et adéquate, les produits des forêts: bois, sous-produits, essences végétales et parcours en sous-bois; ainsi, l'équilibre des forêts est menacé.

L'eau, qui est le deuxième facteur naturel déterminant du développement agricole, est comme dans d'autres pays au centre d'un grand enjeu environnemental. La configuration des structures foncières n'est pas toujours adaptée. Ainsi les petites exploitations privées, bien que présentant des taux d'intensification par l'irrigation assez élevés, ont des difficultés à adopter les techniques économisatrices d'eau faute de moyens financiers. La situation dans ces exploitations peut être plus grave encore lorsqu'elles utilisent de l'eau à salinité élevée avec des risques de salinisation des sols pouvant amener à une perte irréversible.

Dans des zones agricoles où domine la petite exploitation irriguée à partir des puits de surface, on assiste depuis quelques années à une surexploitation des nappes aquifères avec, parfois, intrusion d'eau de mer. Cela a amené les pouvoirs publics à décréter des zones à protéger (avec interdiction de réaliser de nouveaux puits ou d'approfondir ceux existant déjà).

Les grandes exploitations disposant d'équipements d'irrigation, en particulier celles faisant partie des périmètres aménagés par l'Etat, utilisent rarement les quantités d'eau mises à leur disposition. Cela donne parfois à ces périmètres un aspect désolant d'abandon.

## **LES TENURES FONCIÈRES ET LA JUSTICE ET LA COHÉSION SOCIALES**

L'évolution des régimes fonciers, avec les nombreuses réformes qui les ont transformés, a été marquée par le souci des pouvoirs publics d'instaurer plus de justice sociale dans le domaine de l'appropriation

foncière et de l'exploitation des terres agricoles. Ainsi, un transfert de la propriété a été opéré au moyen de procédures administratives au profit des ayants droit et, conformément à plusieurs textes à caractère législatif et réglementaire. Plusieurs milliers d'agriculteurs, de jeunes ouvriers agricoles et de techniciens sortant des écoles de formation professionnelle ont pu ainsi accéder à la propriété ou améliorer l'assiette foncière de leur exploitation, notamment par la réforme agraire dans les périmètres irrigués et par cession des terres habous, des terres collectives et des terres domaniales, à leur profit.

Néanmoins, il faut tenir compte des aléas du marché foncier qui touchent les petites et moyennes exploitations agricoles. Dans plusieurs régions, le manque de terres fait peser une lourde menace sur la survie de toute une frange d'exploitations, souvent les plus dynamiques. Il représente aussi une sérieuse menace pour la reproduction de tout un savoir-faire technique qui risque de disparaître en même temps que ses détenteurs. C'est la frange des agriculteurs familiaux moyens qui apparaît comme étant la plus touchée par les possibilités réduites d'extension de la propriété foncière. Ceux-ci subissent d'ailleurs la concurrence des gros agriculteurs (ou des gros éleveurs dans certaines régions), qu'il s'agisse d'achat ou de location de terres.

Plusieurs zones agricoles sont caractérisées par l'existence de deux marchés fonciers parallèles, l'un pour les petites et les moyennes parcelles, l'autre pour les plus grandes superficies recherchées par les gros agriculteurs. Dans les régions où l'on pratique des systèmes de production extensive, à dominance céréalière par exemple, les agriculteurs de taille moyenne, pour qui la consolidation des assises foncières de l'exploitation est vitale, se heurtent à la concurrence des gros agriculteurs qui n'hésitent pas à faire de la surenchère pour garder la main sur les plus grandes parcelles et garantir les gains tirés d'une agriculture extensive.

La faiblesse des transactions foncières a ainsi pour effet de bloquer l'évolution des

systèmes et des structures agraires. Malgré d'importants changements dans les législations foncières, la terre reste finalement un bien peu aliénable qui se transmet essentiellement dans le cadre familial.

Toutefois, il est intéressant de constater que l'évolution socioéconomique du pays a généré, dans une large mesure, une société multisectorielle assez équilibrée sans un secteur particulier dominant. En fait, les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des services ont sensiblement la même importance. Dans cet ordre, la propriété de la terre ou sa possession sous d'autres formes (baux ruraux, métayage, *mogharsa*, etc.) n'a pas, en général, une signification autre qu'économique: la terre est certes une source de revenus, mais non la plus prépondérante comparativement à d'autres sociétés rurales de pays en développement ou par rapport à la situation de la Tunisie il y a plusieurs décennies.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POUR LA RÉFORME DU SYSTÈME FONCIER AGRAIRE**

De lourdes contraintes foncières continuent de peser sur le fonctionnement des exploitations agricoles en Tunisie, et ce malgré le fait que d'importantes mesures aient été prises pour permettre aux agriculteurs d'accéder à la propriété privée de la terre (liquidation des habous et partage à titre privé des terres collectives des tribus). Toutefois, l'application de ces mesures demeure problématique en l'absence d'actions complémentaires (remembrement et dynamisation du marché foncier), et a souvent accentué le morcellement des exploitations. Les contraintes auxquelles se heurtent de nombreuses exploitations agricoles en Tunisie revêtent donc différents aspects:

- L'insécurité du statut de locataire ou de métayer. En effet, les liens entre les propriétaires et les locataires ou les métayers sont rarement clarifiés par des actes écrits. Ainsi, le propriétaire pourra imposer à l'exploitant certaines cultures et des dates tardives de labour, ce qui se répercutera négativement sur les résultats de la campagne. La précarité

des locations des terres agricoles entraîne l'instabilité des exploitants et un freinage des actions de mise en valeur à long terme.

- Le manque de dynamisme, voire le blocage du marché foncier, qui fait obstacle à l'amélioration des structures foncières des exploitations. La faiblesse du marché foncier s'explique, en partie, par la réticence de toute une catégorie d'agriculteurs petits et moyens. Même si les revenus tirés de l'agriculture sont faibles et très aléatoires, la possession de terres agricoles n'en représente pas moins un élément essentiel dans les stratégies de survie familiale.
- Le retard pris par les opérations d'immatriculation dans certaines régions. En l'absence de titres de propriété, les exploitants accèdent difficilement aux sources de financement et sont réticents à fournir les efforts nécessaires pour améliorer leurs unités de production.
- La persistance de charges grevant le Livre foncier, inscrites au profit de personnes étrangères absentes ou disparues ou au profit d'institutions bancaires ou professionnelles absorbées ou liquidées, et la persistance des titres gelés. Cette situation se traduit par le fait que près de 34 pour cent des exploitations ne disposent pas de titres de propriété réguliers et valables, ni même de titres de substitution (certificats de possession et documents assimilés). Cette situation explique en partie la manque de transparence et la faiblesse de l'offre sur le marché foncier.
- Pour les terres immatriculées, la rigidité des procédures légales d'inscription et les coûts élevés des opérations de partage ont développé le recours à des procédures et pratiques qui ont engendré un dysfonctionnement du système de la publicité foncière.
- L'inachèvement de l'apurement foncier (liquidation des terres habous et des terres collectives), avec une partie restant à attribuer à titre individuel (340 000 ha à vocation essentiellement

arboricole non encore attribués), et la non-couverture par le régime de la quasi-totalité des terres à vocation pastorale. Ainsi, l'incertitude des droits relatifs à la propriété persiste, en particulier dans les régions où les opérations d'apurement foncier ne sont pas encore achevées.

- Le morcellement des exploitations lié à des causes diverses. Parmi celles-ci, figurent les partages successoraux et l'attachement très grand des ayants droit à leurs biens. L'absence d'une législation permettant de préserver le capital foncier des unités de production et d'éviter le morcellement constitue un des facteurs de blocage du développement des exploitations.
- L'insuffisance de la mise en valeur des exploitations due à l'existence de conflits inhérents à la copropriété et à l'indivision. L'indivision familiale est souvent utilisée comme une stratégie pour préserver le patrimoine foncier des exploitations. En général, le statut familial des terres n'incite pas les agriculteurs à effectuer les dépenses et les investissements nécessaires pour améliorer leur outil de production. En particulier, les successions tardives sont couramment des sources de conflits familiaux et freinent assez souvent la transformation et l'intensification des systèmes de production agricole.
- L'insuffisance de l'intensification de la production dans les périmètres irrigués, principalement dans les grandes propriétés.
- L'importance de la pluriactivité laquelle peut être considérée comme une solution à l'exiguïté des exploitations puisqu'elle permet de remédier à l'insuffisance des revenus agricoles.

Les recommandations concernant la réforme du système foncier agricole découlent des conclusions et peuvent être présentées en deux volets: *i)* accélérer l'apurement foncier des terres; et *ii)* soutenir et favoriser l'effort de mise en valeur offert par les potentialités des terres agricoles.

Il s'agit en l'occurrence:

- D'achever rapidement l'apurement des terres collectives (attributions à titre individuel, délimitation des terres de parcours et leur soumission au régime foncier), ce qui requiert notamment le renforcement des équipes administratives chargées de cette opération.
- De réduire les obstacles à la plénitude de l'exercice du droit de propriété sur les terres, en vue de mobiliser les potentialités agricoles de celles-ci. Il faut donc accélérer: les opérations d'immatriculation en les rendant moins coûteuses et plus simples, l'octroi des

titres fonciers en concentrant les opérations de cadastre sur les gouvernorats ayant les plus forts taux d'exploitations sans titres, et l'établissement des contrats de vente des terres d'origine domaniale.

- De procéder à une réforme du système d'immatriculation et de publicité foncière par une simplification des procédures et une réduction des coûts.
- De veiller à la bonne exécution des mesures prises pour la solution du problème des titres gelés<sup>8</sup>.
- D'instituer le principe de la constitution du droit réel par le fait et de la date de son inscription sur le Livre foncier.

---

<sup>8</sup> Il s'agit de mettre en œuvre la législation existante.

Rappelons que des mesures prises récemment (1992) tentent à la fois d'actualiser les titres gelés et d'asseoir les conditions aboutissant à la systématisation des inscriptions sur le Livre foncier. Ainsi, la loi n° 92-39 du 27 avril 1992, régissant le dégel des titres fonciers a créé une *Commission de mise à jour et de dégel des titres fonciers* dans chaque gouvernorat. La Commission examine les demandes afférentes aux titres gelés et, après instruction et investigation, établit l'actualisation des titres. Cette actualisation est inscrite au Livre foncier.

## **Droits de propriété privée et commune dans les zones forestières et les pacages en Ouganda**

*La tenure foncière contemporaine en Ouganda est, pour l'essentiel, le produit de quatre facteurs: les pratiques de la tenure coutumière, le système de tenure mailo introduite sous le régime colonial britannique, le Land Reform Decree (LRD) (décret de réforme foncière) institué par le Gouvernement Idi Amin en 1975, et le bouleversement de l'ordre public sous le régime Idi Amin et pendant la période qui a suivi sa chute. L'impact du LRD et la désobéissance civile ont mené à la dégradation des ressources sur les propriétés communes, essentiellement dans les zones forestières et les pacages. Les politiques actuelles en Ouganda favorisent la privatisation des droits de propriété, y compris la sédentarisation permanente des groupes pastoraux. Il faut consulter et engager les communautés locales et les groupes d'usagers, en particulier les femmes et les pasteurs, dans la formulation des politiques afin de ne pas saper davantage les institutions qui protègent les ressources naturelles.*

## **Los derechos de propiedad privada y colectiva en los pastizales y bosques de Uganda**

*El régimen de tenencia de tierras en Uganda es el resultado de cuatro factores: las prácticas de tenencia consuetudinaria; el sistema de tenencia mailo introducido durante el período colonial británico; la aplicación del decreto de reforma agraria por el gobierno de Idi Amin en 1975, y los efectos de la alteración del orden público que se registraron durante el régimen de Idi Amin y después de su caída. El impacto del decreto de reforma agraria y la desobediencia civil llevaron a la degradación de los recursos en las propiedades y tierras comunales, en particular en las zonas forestales y los pastizales. Las políticas actuales en Uganda favorecen la privatización de la propiedad y la sedentarización permanente de los grupos pastorales. Es necesario consultar e involucrar a las comunidades locales y los grupos de usuarios, en particular las mujeres y los pastores, para formular políticas y no deteriorar ulteriormente las instituciones que protegen los recursos naturales.*

# Private and communal property rights in rangeland and forests in Uganda

W. Kisamba-Mugerwa

Makerere Institute of Social Research, Makerere University, Kampala, Uganda

*The present land tenure situation in Uganda is essentially the result of four factors: customary tenure practices, the mailo tenure system introduced under the British colonial administration, the Land Reform Decree passed by Idi Amin's government in 1975, and the disrupting social order under the Amin regime and during the period following its downfall. The impacts of the Land Reform Decree and civil disobedience have led to the degradation of common property resources, particularly forest areas and pastures. Current policies in Uganda favour the privatization of property rights, including the permanent sedentarization of pastoral groups. To avoid any further weakening of the institutions that protect the natural resource bases, local communities and user groups, especially women and pastoralists, must be consulted and engaged in the formulation of policies.*

**T**his article reviews Uganda's natural resource base and provides a comparative policy analysis of natural resource tenure systems with particular reference to private and common property regimes in Uganda. Based on rapid rural appraisal carried out in seven districts of Uganda – Kotido, Moroto, Mukono, Mpigi, Mbarara, Rukungiri and Kabarole – the article draws examples from the available literature on this subject.

## INTRODUCTION

Uganda has a diversity of natural resources distributed over about 167 000 km<sup>2</sup> of arable land. It is an agricultural country, with 89 percent of the population living in rural areas and about 80 percent of the economically active population employed in agriculture. At least 60 percent of the GDP and 80 percent of the annual total national export earnings are consistently contributed by agriculture. Some 93 percent of the food supply for home consumption is derived from the

agricultural sector (World Bank, 1989).

The chain of events since the 1970s has weakened the foundation of the state and undermined Uganda's socio-economic fabric. This is evidenced by multiple economic disequilibria, institutional decay, the near collapse of the industrial sector and the acute rural-urban differentials in opportunities, amenities and income distribution. During this period Uganda experienced destruction of its natural resources by encroachment, poaching and unregulated exploitation of forest resources. The situation was exacerbated by high population growth which rose to 3.1 percent before settling to the current rate of 2.5 percent. The rapidly growing population needed increasing amounts of agricultural land and other natural resources.

During both the colonial and post-colonial periods, land tenure policies and state development projects weakened the traditional pattern of rangeland management. Land scarcity drove farmers to employ shorter fallow rotations, and land reform policies,

especially the Land Reform Decree of 1975, created a sense of land tenure insecurity among the rural poor. All these factors impoverished the populace in rural areas while accelerating environmental degradation.

In Uganda, land resources are generally owned by members of a lineage and, to a great extent, by the clan. This is still common in Uganda even where individualization has taken place. A parcel of land could be referred to as belonging to a particular clan, and there is a tendency for clans to be location-specific about the use of natural resources.

Political instability has been common over the past two decades at the national level but has also emerged at the community level where there is conflict over access to resources. This is common on state ranches as well as government forest reserves and national parks. It has also been recorded in cases of owners evicting tenants from privately held land while, in pastoral areas, it has been associated with cattle raiding. With the exception of cattle raiding among Karimojong ethnic groups, one would expect political stability under common property tenure regimes if the traditional pattern of natural resource management is not disrupted.

Arguably, nowhere has the crisis of sustainable resource access been more manifest than in the countryside. The rural crisis is a complex function of political instability, environmental degradation, haphazard urban migration and distorted resource tenure systems. These structural problems are reinforced by policy deficiencies. The question of resource tenure involves aspects of economic opportunity, the environment, social cohesion, justice, human welfare and development. The genesis of the configuration of these factors is the country's history.

### Historical perspective and evolution of resource tenure systems

Pre-colonial Uganda had a variety of land tenure regimes. Customary tenure in the pre-colonial period varied from one ethnic group to another. In Buganda (the central part of Uganda, which eventually became

the centre of land tenure innovations), there were four categories of traditional rights to land. Those rights included clan rights over land (*Obutaka*); rights of the Kabaka and/or the chiefs (*Obutongole*); individual hereditary rights (*Obwesengeze*); and the peasant's rights of occupation, which is an ordinary person's right of undisturbed possession of a parcel of land. Access to land was primarily through inheritance and settlement on any unclaimed land with the approval of the head and a member of the group in the area. The Buganda Agreement of 1900 laid the basis for relations between the British Protectorate and Buganda governments in the first part of the twentieth century. Although the colonial government in Uganda was built on the official philosophy of "indirect rule", its policies towards the indigenous tenure system were far from indirect. *Mailo* land tenure – a form of private freehold ownership, but with restrictions on land alienation – was introduced in Buganda in 1900. That was followed by the introduction of native freehold tenure in Toro in 1900 and Ankole in 1901.<sup>1</sup> The Crown Lands Ordinance of 1903 gave the British colonial authorities power to alienate land in freehold. Although very few freeholds were introduced under the Crown Lands Ordinance, together with leaseholds introduced on crown land, they implicitly sought a radical transformation of the customary tenure system (Mugerwa, 1973; Richards, 1973; West, 1964; 1972). A large proportion of *mailo* land, while held as private property, was occupied by tenants.

To streamline the respective rights and duties of both the *mailo* owner and the tenant or *kibanja* holder, the Buganda Kingdom enacted the *Busuulu* and *Envujo* Laws in 1927.<sup>2</sup> In accordance with these

<sup>1</sup> Buganda, Toro and Ankole were all kingdoms in the area that today makes up the nation of Uganda. Separate treaties were signed with each kingdom to regularize colonial rule. A fourth kingdom, Bunyoro, was militarily subdued.

<sup>2</sup> *Kibanja* simply means a plot or parcel of land but, over time, it has become associated with this particular form of tenancy of undisturbed possession of the parcel of land. It could be a *mailo* tenancy or a customary tenancy.

laws, and the subsequent Ankole Landlord and Tenant Law (1937), the landlord-tenant relationship was regulated to minimize the obligation to the landlords and strengthen the peasants who were the productive base of the agricultural sector as well as protecting them from eviction. Over time, a *kibanja* tenancy came to amount to a de facto form of freehold tenure, except that the occupant did not own full rights to the land. The *Busuulu* and *Envujjo* Laws guaranteed the security of tenure of the *kibanja* tenant. After independence in 1962, the protection of customary land rights was provided for in the Public Land Act of 1969. A person could legally occupy, in customary tenure, any rural land not alienated in leasehold or freehold. The controlling authority could only grant a freehold/leasehold on any land occupied by customary tenure with the consent of the customary holder.

The Land Reform Decree (LRD) of 1975, enacted by the Idi Amin government, abolished on paper all private rights to land and converted *mailo* holdings to 99-year leases. In the case of charitable and religious institutions, freehold land was converted to 199-year leases. The Land Reform Decree repealed the *Busuulu* and *Envujjo* Laws of 1927 which had provided statutory protection for tenants on former *mailo* and freehold land. Previously protected tenants were subsequently subject to eviction with six months' notice. The 1975 LRD has never been systematically implemented. Legally, all land in Uganda is vested in the state but, in fact, practices and rights associated with *mailo*, leasehold, freehold and customary tenure continue to prevail. The vesting of land is now an issue under consideration by the Constituent Assembly debating a new constitution.

## NATURAL RESOURCES AND NATURAL RESOURCE MANAGEMENT IN UGANDA

### Natural resources

Uganda is blessed with an abundance of natural resources. For the purposes of this paper, the discussion will be restricted to forested lands, grazing land and water resources and wetlands.

**Forest resources.** Uganda's forestry reserves consist of approximately 1.49 million ha. The figure has declined as some of the forests are converted into national parks. Until the early 1970s, forest estates were successfully managed with a consistent forestry policy, which balanced economic utilization with conservation of wildlife, maintenance of biological biodiversity and other values. The unprotected forest cover in Uganda is estimated to be 2 million ha. It is estimated that approximately 2 percent (about 110 km<sup>2</sup>) of Uganda's highland tropical forests are lost annually (Hamilton, 1984). There is no policy relating to the control of forests on private land whether under freehold, leasehold or customary tenure. Much of the contemporary deforestation is taking place on private land and loss of forest cover has been caused by unregulated commercial exploitation and widespread encroachment of human settlement and agriculture into the forest reserve areas (Aluma, 1989).

**Pasture land.** Pastoral areas in Uganda stretch from the southern Uganda border with the United Republic of Tanzania through the northern-central area of the country and encompass virtually all of northeastern Uganda. These areas are generally semi-arid or arid and are inhabited by livestock keepers, particularly the traditional pastoralists, the Bahima in the southwest and the Karimojong in the northeast. Although various economic activities are found in the pasture lands, including wildlife management, the main activity is pastoralism. The livestock industry plays a significant role in socio-economic development, contributing about 25 percent of the country's GDP.

**Water resources and wetlands.** Uganda is well endowed with freshwater resources, including large lakes, rivers and wetlands in the catchment regions which form the beginning of the River Nile basin. Wetlands cover about 10 percent of Uganda's total land area as swamps, swamp forests, mountain bog and other areas with

impeded drainage. They are generally under customary tenure where they are managed under common property regimes for fishing or papyrus or special species of grass. It is only recently, under the Environmental Action Plan, that attempts have been undertaken to establish the extent and distribution of major wetlands under various resource tenure systems.

### **Policies towards land and natural resource management**

**Major policy bodies.** Policies of natural resource management are scattered in various government departments and ministries. In 1986, the National Resistance Movement (NRM) government set up a Department of Environment Protection, which eventually evolved into a full ministry. This was created with the objective of coordinating and regulating national efforts towards the rational management of the life-supporting natural resources for sustainable development and the preservation of the environment.

The Ministry of Agriculture is the government agency concerned with soil management and, hence, the category of arable land. However, land tenure policy is the prerogative of the Ministry of Lands, Housing and Urban Development. New land laws in Uganda are being drafted by this ministry in coordination with the Agricultural Secretariat of the Central Bank, the major agricultural policy body. The responsibility for water resources is in different sectors and fragmented between several agencies, but particularly the Water Development Department. In 1988, a National Wetland Conservation and Management Programme was started. By 1991, policy proposals were made including draft legislation and management guidelines for sustained wetlands management. These are being processed to implement a wetland management policy.

**Government policy towards land and natural resources.** Natural resources were traditionally managed under common property regimes by groups such as clan or

lineages that were variable in terms of size and internal cohesion. Government policy in the colonial and post-colonial era has tended to encourage private management of resources rather than common property regimes. The Royal East Africa Commission, in its report issued in 1958 on boosting the economic development of the protectorate, recommended that official land tenure policy should seek to privatize all land and natural resource ownership, not just property already held under *mailo* or freehold tenure. The colonial government policies focused on cash cropping for purposes of taxation to make colonial administration in Uganda self-financing and to supply raw materials to growing industries in the United Kingdom. This was supported by the policy of individualization of land. In recent decades, however, natural resources managed as common property have become open-access resources and the tenure situation has been blamed for environmental degradation. Planners and policy-makers have tended to regard common property resource management as a non-economic activity. This has particularly affected forests and grazing lands.

**Forests.** All the gazetted forest reserves are governed under the current policy as gazetted in 1987 and expanded in 1989. The Forest Department undertakes protection and conservation through an extension service, with a network reaching almost every subcounty in the country. Since 1989, it has also been the official policy to limit to 20 percent of the total area of forest reserves for non-extractive activities, with 30 percent of the area designated as buffer zones with some controlled extraction and 50 percent of the area for normal concessions for timber on a rational basis.

The forest reserves in Uganda which are now managed as state property were also traditionally common property resources. In cases where forests were not put under the state, they are now found on private *mailo* or freehold land, but with a few remnant

stretches of forests under customary tenure on public land.

**Rangelands.** After the tsetse fly was eradicated, commercial ranching was envisaged to create a stimulus for the cultural and social transformation of the semi-nomadic Bahima cattle keepers of Ankole. The ranches include those under the Ankole Ranching Scheme, developed between 1962 and 1968. In a related development, the creation of National Parks and Game Reserves has taken up pastoral grazing areas and, recently, national parks have been created covering forests. In National Parks and Game Reserves, all human activities, other than those connected with the management or utilization of wildlife resources, are strictly prohibited. The areas taken up by National Parks or private and parastatal ranching schemes had traditionally been managed as common property resources by different ethnic groups, and used as pastoral grazing areas. The loss of these areas has had severe repercussions for the sustainability of pastoral livelihoods on the remaining common rangelands.

Colonial and post-independence governments and various development agencies, including non-governmental organizations (NGOs), have invested substantial monetary resources in improving rangeland management without commensurate success in attaining sustainable development. Moreover, development interventions have even disrupted the traditional patterns of rangeland management. Customary rights of pastoralists on their traditional grazing lands are no longer recognized by the law. This is one of the profound weaknesses of the 1975 Land Reform Decree in respect of pastoral areas.

Uganda has never had a definite policy towards common property resources. Instead, the creation of commercial ranches in communal pastoral grazing areas, the creation of forest reserves and national parks and the introduction of private property and leasehold tenure systems

have all resulted in mounting pressure on natural resources managed under common property regimes. This has disrupted the traditional pattern of land use under communal tenure, leading to environmental degradation, the introduction of crop cultivation on marginal agricultural lands, poverty, vulnerability and, in some cases, famine. The trend of land tenure policies reveals increasing concentration of resources under state ownership in terms of forests, water and wildlife. It also reveals increasing individualization and privatization of parcels of land and private farms, especially in grazing areas, to the detriment of the indigenous people in those areas.

### COMPARISON OF PRIVATE AND COMMUNAL TENURE SYSTEMS

In evaluating the impact of various institutions on rural development in Uganda, several points are worth considering: first, the protection of the environment is increasingly perceived as an essential part of development; second, equitable income growth is an essential element of rural development; and third, access to natural resources by the rural poor should be given priority. These three points are considered in the following evaluation of communal and private resource tenure systems.

#### Employment creation

Under common property regimes, each individual or household is the proprietor, which in itself ensures full employment. Common property regimes are essentially indigenous socio-economic structures in areas of low productivity and low population density. As population grows, the total demand on the resource ultimately exceeds its rate of regeneration. However, the privatization of land resources may increase unemployment through displacement in the short term. The areas which had historically been communal grazing areas were converted to state and private property with the advent of the commercial ranching schemes. Owing to

the decline in remaining common pasture land, the indigenous people came to be seen as squatters on their land. Under such circumstances, the development of common property resources would offer more employment opportunities than state or private property regimes. If resources under common property regimes in Uganda were not threatened by the external factors and government policies noted above, they would be capable of ensuring full employment for the human population living thereon, albeit at a subsistence level of income. However, population growth is increasingly undermining common property resource management. Worse still, the legal status of common property, especially grazing land, is unclear under the country's Land Reform Decree of 1975. For common property resources to survive and create employment for the growing population, the institutional arrangements for their management must adapt to rapidly changing circumstances. This is a major reason for the increasing scarcity of common property regimes in crop cultivation.

### Income-generating activities

Income-generating activities under private property regimes are determined by control over resources. Under common property, the question is not so much a matter of ownership of the resources as it is access. Since it is easier to have access to natural resources under common property regimes than private property regimes, income-generating activities dependent on resource extraction would be more easily undertaken under common property than private property regimes. The main weakness of common property resources is the tendency to degenerate into open access resources under population pressure. Under such circumstances, the natural resources are easily destroyed through excessive exploitation.

### Agricultural productivity

Both production and productive investments are influenced by the security

of tenure. In general, private property is presumed to offer the security of tenure required to capture the long-term gains from productive investment. Although, under common property regimes, members of various social groupings are assured of access to land and natural resources, such access is associated primarily with subsistence production. To the external observer, the management practices appear primitive, and the level of production is quite low compared with a private regime.

Distinct results were offered by a case study of Nyabushozi County in Mbarara District, the purpose of which was to assess the performance of household tenure in terms of production by cattle keepers with the same type of indigenous cattle. Households relying solely on communal grazing land had no milk for sale, while those with access to private grazing land sold at least five litres every other day; the main cause of the difference being the technology and level of management on privately held land, as depicted in the Table.

### Management under different tenure regimes in Nyabushozi

| Recommended input or management practice | Tenure category                |   |                               |    |
|------------------------------------------|--------------------------------|---|-------------------------------|----|
|                                          | Communal<br>(No.) (percentage) |   | Private<br>(No.) (percentage) |    |
| Perimeter fencing                        | 0                              | 0 | 20                            | 40 |
| Paddockging                              | 0                              | 0 | 2                             | 4  |
| Valley dams                              | (silted)                       | 0 | 4                             | 8  |
| Dips                                     | (collapsed)                    | 0 | 6                             | 12 |
| Bush clearing                            | 0                              | 0 | 17                            | 34 |
| Improved seeds                           | 0                              | 0 | 0                             | 0  |
| Mineral lick                             | 0                              | 0 | 21                            | 42 |
| Veterinary drugs                         | 0                              | 0 | 3                             | 6  |

Individualization of tenure on arable and pastoral land in Uganda has displaced the rural poor. This is reflected in the volume, nature and level at which land disputes are solved, and such disputes are increasingly violent (Kigula, 1992). Although the eviction is technically legal as outlined under the Land Reform Decree, the manner and the frequency of such evictions are alarming.

Even the argument that increased production is attained under private property regimes is debatable. Studies have established that households on customary tenure had as good a yield of the crops per unit of land as those under private large commercial undertakings. Overgrazed parcels of land were observed on commercial ranches in the cattle corridor and no substantial improvement of the pasture on commercial ranches could be detected (Kisamba-Mugerwa, 1991).

### **Social cohesion and group solidarity**

As natural resources under common property regimes become private or state property, as is the case among the Bahima in western Uganda and the Karimojong in northeastern Uganda, the traditional socio-economic pattern is upset. The collection of fuelwood and building materials and hunting are curtailed, since no human activity is allowed in the national parks. The level of disputes between the Lake Mburo National Park Authority and the residents in its neighbourhood have reached national dimensions while disputes between commercial ranchers and the indigenous pastoralists in Nyabushozi have developed into armed conflict.

The resident communities surrounding various forest reserves, game reserves and national parks, such as Mabira Forest Reserve, Bwindi National Park and the South Kibale Forest Corridor Reserve, have been the scene of serious conflicts between the reserve managers and the indigenous population. Among pastoralists, risk-reduction mechanisms, such as the dispersal of herds over a broad area, have been lost owing to tenure change and the privatization or nationalization of common property grazing lands.

Common property resources can only be sustainably managed as such when access is limited and users respect the legitimacy of certain principles. The common property regime is conducted like a private property regime in terms of exclusion of non-members. Among themselves, however, members are required to undertake

exhaustive consultation, unlike under a private property regime. Since everyone under a common property regime has structured rights and duties to perform, interdependence among the members of the community is assured and social cohesion and group solidarity enhanced. When social cohesion breaks down, so too does common property.

### **Social justice**

Common property regimes are associated with a basic social code that guarantees community members access to resources and imposes on them some guidelines for how resources should be utilized. Common property resources are therefore linked to a shared sense of social justice. However, under current precarious circumstances, there are two major problems with this shared code: privatization of resources, and access by women. Social justice breaks down where an individual does not share the needs of the other members of the community. This is true in Uganda where some “progressive” farmers may wish to make an enclosure of common grazing land to improve on the pasture and animal husbandry practices.

Traditionally, the access of women to land was more possible under common property, where they are assured of access not only to land for cultivation but also to forests or woodlots for fuelwood, medicinal plants and other needed resources. Under common property, the issue is not only who controls the natural resources, but how access to the facility is made possible. Among cattle-keeping groups in Uganda, where women have little control over the animals, access to milk is ensured. Women are responsible for milking and even churning it, which adds value to the milk for eventual marketing. Given their role in a family, women rely most on common property resources either for home consumption or for generating income for the family. Access to resources under private property regimes is not determined by one's role in a family or community, but by the one who has control over the resources. Whereas

resources are collectively managed in a common property system, under a private property regime, access is acquired through one's ability to purchase.

### **Political stability**

Uganda has undergone political turmoil for more than two decades. During times of civil strife, the management of natural resources suffered. In the 1970s and 1980s, reserves were encroached on, as there was little enforcement capability to protect them effectively. Likewise, there was little to prevent the enclosure of common grazing areas and even the dispossession of pastoral groups of their livestock. However, current political stability has enabled the government to undertake strict measures for the protection of natural resources under state control. The current political climate has also facilitated the lodging of claims by those with various grievances against the state. Consequently, in Mbarara District, where the rangeland has been developed into commercial ranches without regard for the indigenous pastoralists, land claims have been lodged. In response, the government appointed a nine-member commission of inquiry to look into the ranches and means of addressing land grievances.

### **Environmental considerations**

Since the article by Hardin about the "tragedy of the commons", common property regimes have been blamed for environmental degradation. However, after 25 years, evidence has emerged to demonstrate that common property resources, if truly managed as such, have built-in mechanisms to ensure the sustainable use of natural resources. Resource degradation under common property regimes will only arise when there is a breakdown in management conduct by the co-owners or when the community is unable to exclude outsiders. In Uganda, overgrazing and its accompanying forms of environmental degradation are found across all types of regimes. In areas outside the state ranches, especially in Mbarara

District, there are private ranches where overgrazing is prominent. On state ranches it is even worse. Overgrazing of common pastoral areas appears only where migratory patterns are disrupted. Sedentary crop production on fragile ecosystems in arid areas is becoming common as pastoralists are being impoverished and forced to resort to cropping to supplement their food supply. Under these circumstances, such areas are very prone to soil erosion.

### **CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS**

In Uganda, rural development cannot be analysed in isolation from the question of rural social class. Owing to the low level of development and technology, both the poor and the rich use natural resources under common property regimes. Improving their welfare calls for programmes that embrace the community as a whole, with emphasis on the poor and the women.

The management of natural resources is undertaken under different regimes along a continuum; namely, private property, state property, common property and a non-property regime of open access. Among all those, the common property regimes are indigenous to Ugandan societies. Common property regimes have often been misunderstood by state planners and are believed to lack incentives for producers to undertake improvements and investments for sustainable development. There is a deliberate policy in the country more to eliminate communal grazing by resettling pastoralists. It is therefore recommended that planners and policy-makers should attain a reasonable level of understanding of the concepts related to natural resource management.

Examining the land tenure system in Uganda in historical perspective reveals that land policy reforms have been inclined towards enhancing individualization and private land tenure. However, as already shown in the preceding analysis, common property is often the only means of access to natural resources among vulnerable groups – particularly pastoralists, women,

the elderly and the poor. There is therefore a need to raise consciousness among donors and rural development planners about the possibility of attaining sustainable development using natural resources under common property regimes.

Natural resources in Uganda that are still being managed under common property regimes are under pressure arising from population growth and state policies aimed at privatization and commercialization. It is therefore envisaged that, unless support is provided in the form of concerted policy measures, it will be increasingly difficult to maintain sustainable resource management under common property regimes.

The Land Reform Decree of 1975 does not protect settled customary tenants but creates insecurity of tenure of poor peasants and, accordingly, does not provide incentives for environmentally sustainable agriculture. Whenever land reforms that weaken customary tenure are undertaken, the sustainable use of common property resources is weakened. Development planning in Uganda continues to be dominated by a top-down approach. There is still little consultation with users of natural resources, especially women. Owing to their customary role in society, women are primarily dependent on common property resources for both domestic consumption and income generation. There is a strong need therefore not only to protect natural resources and include women in consultation regarding the use of such resources, but also to increase alternative income-generating activities for women in rural areas.

In designing rural development projects related to increasing agricultural production, there is a need to identify the actual beneficiaries of the increased production. Projects should therefore either avoid displacing the rural people, or fully compensate them for any displacement. Community participation should be enhanced and started at the level of conceiving, designing and the implementation of any project related to the utilization of natural resources in the area.

Both the poor and the rich use common property resources. However, control by the local communities over the natural resources is becoming increasingly eroded. The level of awareness of environmental degradation is generally assumed to be very low among the rural people, and it is often forgotten that their security of tenure and pattern of management is distorted. It is thus recommended that environmental projects and programmes should focus on increasing security of tenure among the rural people especially in terms of access to the natural resources, ensuring a sense of belonging to those projects through community participation and, above all, benefiting them in terms of their own welfare.

Political stability is no doubt paramount to the well-being of any society. A community approach to rural development would enhance social cohesion and group solidarity. Common property regimes tend to fulfil this objective, enhancing reciprocity among the members of the community. The sustainability of common property resource management will depend on the government's approach to issues regarding the freedom of association, participation in decision-making machinery and equitable distribution of resources and benefits. The government should strengthen the decision-making machinery at the lowest level, where the majority of the rural people live.

The main weakness of common property regimes is the failure to accommodate population growth. Thus, any development programme should take into account population growth control. Success may be enhanced if the design of the programme is simple and clear and builds on traditional institutions and people's values while operating on a local scale on a participatory basis.

## BIBLIOGRAPHY

- Aluma, J.** 1989. *Settlement in forest reserves, game reserves and national parks in Uganda*. Kampala, Uganda, Makerere Institute of Social Research.

- Belshaw, D. & Douglas, C.** 1981. Rural regional planning in less developed countries: irrelevant theory versus uninformed practice? Paper presented at a workshop on Theory and Practice in Regional Development Planning, St John's College, Cambridge, UK.
- Government of Uganda.** 1958. *East African Royal Commission 1953-1955. Report on Land Tenure Issues*. London, HMSO, CMD.
- Hamilton, C.** 1984. *Deforestation in Uganda*. Nairobi, Oxford University Press.
- Kigula, J.** 1992. *Land disputes in Uganda: an overview of the types of land disputes and the dispute settlement fora*. Kampala, Uganda, Makerere Institute of Social Research. (mimeo)
- Kisamba-Mugerwa, W.** 1991. *Rangeland tenure and resource management: an overview of pastoralism in Uganda*. Kampala, Uganda, Makerere Institute of Social Research. (mimeo)
- Mugerwa, E.** 1973. The position of the Mailo owners in the peasant society in Buganda: a case study of Muge and Lukaya villages. Department of Political Science, University of Dar es Salaam, United Republic of Tanzania. (thesis)
- Richards, A.** 1973. *Subsistence to commercial farming in present day Buganda: an economic and anthropological survey*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- West, H.** 1964. *The mailo system in Buganda*. Entebbe, Uganda, Government Printer.
- West, H.** 1972. *Land policy in Buganda*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- World Bank.** 1989. *The World Bank Economic Review*. Washington, DC.

## **Senegal Valley immigrants in France contribute to the development of their home region**

*This article discusses the role played by Senegal Valley immigrants' associations based in France in harnessing migrants' remittances for the development of their areas of origin. Fostered by the great degree of organization typical of Sahelian immigrants' communities, the first migrants' associations appeared at the beginning of the 1980s in response to the migrants' deteriorating living and working conditions and the increasing dependency of their community of origin on remittances. These developments led the immigrants from the Senegal Valley to reconsider the linkage between migration and the economy of self-subsistence and to channel part of the remittances and transfer of skills towards development projects in which local people are associated. In conclusion, the author discusses the actions to undertake, in the country of origin as well as in the receiving country, in order to strengthen the initiatives of these institutions in favour of their area of origin.*

## **Los inmigrantes del valle del río Senegal residentes en Francia: nuevos actores del desarrollo en su región de origen**

*Este artículo discute el papel de las asociaciones de inmigrantes del valle del río Senegal residentes en Francia respecto a las remesas de dinero destinadas al desarrollo de su región de origen. Apoyándose en unas comunidades sahelianas fuertemente estructuradas, las primeras asociaciones aparecieron al principio de los años ochenta como respuesta a la agravación de las condiciones de vida y de trabajo de los expatriados y a la acentuación de la dependencia de las remesas de los pueblos de origen. Con el pasar del tiempo, las comunidades de inmigrantes han reconsiderado la relación entre migración y economía de autosubsistencia, y han dirigido una parte de las transferencias de fondos y de las competencias adquiridas en Francia a la realización de proyectos de desarrollo a los cuales están asociadas las poblaciones locales. El autor expone las acciones necesarias, tanto en el Senegal como en Francia, para fortalecer las iniciativas de esas organizaciones en favor de su propia región de origen.*

# Les immigrants de la vallée du fleuve Sénégal en France: de nouveaux acteurs dans le développement de leur région d'origine

Guillaume Lanly

Géographe, expert associé, Division du développement rural de la FAO

*Le présent article se propose d'examiner le rôle joué par les associations d'immigrés de la vallée du fleuve Sénégal en France dans la valorisation des transferts migratoires en direction du développement de la région d'origine. S'appuyant sur une forte structuration des communautés d'immigrés sahéliens, les premières associations sont apparues au début des années 80, en réponse à l'aggravation des conditions de vie et de travail des immigrants en France et à l'accentuation de la dépendance des communautés d'origine aux envois de fonds. Ces évolutions ont amené les immigrants de la vallée du fleuve Sénégal à reconsidérer le lien entre migration et économie d'autosubsistance qui prévalait jusqu'alors, et à diriger une partie des transferts de fonds et de savoir-faire acquis en France, vers des projets de développement auxquels sont associées les populations locales. En conclusion, l'auteur discute des actions à entreprendre, tant au niveau du pays d'origine qu'à celui d'accueil, pour renforcer les initiatives de ces organisations en faveur de leur région d'origine.*

**L'**étude de la relation entre migration internationale de main-d'œuvre et développement local a donné lieu à de nombreux débats. Dans les années 70, les travaux sur le thème concluaient sur le faible impact des transferts des migrants (envois de fonds, transferts de compétences, de technologies, etc.) sur les activités productives locales. Selon ces débats, les envois de fonds étaient destinés essentiellement à des activités non productives (Lipton, 1980). Plus récemment, de nouvelles études se sont efforcées de démontrer que les effets des transferts de fonds ont été en grande partie sous-estimés. Elles soulignent le rôle essentiel joué par la migration dans la sécurisation des moyens de vie des ménages, et mettent en avant les possibilités de développement qui en découlent (Stark, 1991; Taylor, 1995;

Libercier et Schneider, 1996). Cependant, les migrants se heurtent le plus souvent à un environnement peu propice à la valorisation des transferts migratoires, que ce soit au niveau du pays d'origine qu'à celui du pays d'accueil. Les retombées au niveau local de la migration internationale se limitent à une amélioration des conditions de vie des ménages de migrants sans réussir pour autant à stimuler l'activité économique et à réduire la dépendance vis-à-vis des transferts de fonds. Pour favoriser l'investissement productif des envois de fonds, des chercheurs proposent d'améliorer l'environnement économique des régions de départ en intervenant au niveau des politiques et des marchés (Taylor, 1995). D'autres études, qui se basent sur l'expérience de quelques communautés d'immigrants, ont mis en évidence le rôle

joué par les associations d'immigrés dans la valorisation des transferts migratoires en direction du lieu d'origine (Libercier et Schneider, 1996).

C'est en particulier le cas des associations d'immigrés originaires de la vallée du fleuve Sénégal en France, qui constituent l'un des premiers agents de développement dans la région. Ces migrants proviennent d'une des zones les plus pauvres du Sahel occidental. Enclavée, souffrant de conditions climatiques aléatoires, elle connaît depuis le début du siècle une forte émigration vers les régions côtières de l'Afrique de l'Ouest et, plus récemment, vers la France. Sans les envois de fonds, les villages de la région n'auraient probablement pas survécu. Ce qui fait dire à Quiminal (1991) que le bassin du fleuve Sénégal repose sur une «économie d'autosubsistance assistée». Ces organisations sont apparues au début des années 80, en réponse à l'aggravation des conditions vie et de travail des immigrants en France et à l'accentuation de la dépendance des communautés d'origine aux envois de fonds. Ces évolutions ont amené la communauté d'immigrés de la vallée du fleuve Sénégal en France à reconsidérer le lien entre migration et économie d'autosubsistance, qui prévalait jusqu'alors, et à diriger une partie des transferts migratoires vers des actions de développement.

Dans la première partie de cet article, on analyse le contexte situationnel de la migration dans la vallée du fleuve Sénégal. Dans la deuxième partie, on examine les raisons qui ont conduit progressivement les immigrants du bassin du fleuve Sénégal en France à constituer des associations orientées vers le développement de leur région d'origine. Dans la dernière partie, on étudie le rôle des associations dans le développement du bassin du fleuve Sénégal. L'article se termine par un débat sur les actions nécessaires pour renforcer les initiatives de ces institutions en faveur de leur pays.

## **LE CONTEXTE DE LA MIGRATION DANS LA VALLÉE DU FLEUVE SÉNÉGAL**

### **Un contexte local favorable à la migration**

Bien que partagée entre le Mali, le Sénégal et

la Mauritanie, la région de la vallée du fleuve Sénégal, dite aussi «des trois frontières», présente une certaine homogénéité géographique, économique et culturelle. Elle est occupée par deux grandes familles ethniques, ce qui est relativement inhabituel en Afrique subsaharienne: les Mandingues, majoritaires, représentés principalement par l'ethnie Soninké, et les Haal Poular qui regroupent les Toucouleurs et les Peuls. Les membres de ces ethnies se répartissent principalement dans des communautés rurales dont la création remonte parfois à plusieurs centaines d'années. L'attachement à la communauté et au terroir est fort.

Les communautés villageoises de la région se caractérisent par une organisation et hiérarchisation sociale rigides, en particulier chez les Soninké. La naissance, l'âge et le sexe sont les principaux critères qui déterminent la place et le rôle de chaque membre à l'intérieur de la communauté. Les villages sont dirigés par un chef appuyé par un conseil de notables. Tous appartiennent à la classe des nobles, c'est-à-dire aux descendants des membres fondateurs du village et ont, en général, entre 40 et 70 ans. Leurs principaux rôles sont d'assurer le relais avec l'administration (notamment pour le paiement de l'impôt), et de maintenir la cohésion sociale et l'ordre villageois établi. Viennent ensuite dans la hiérarchie sociale les gens de «castes»<sup>1</sup>, puis les descendants d'esclaves. Ces derniers ont, dans l'ensemble, un pouvoir d'initiative limité et sont cantonnés dans des rôles d'exécutants. Cette organisation hiérarchique est reproduite au niveau de l'unité de production, de consommation et d'habitat: le *Ka*<sup>2</sup> chez les Soninké et le *Gallé* chez les Haal Poular. Elle repose sur la dépendance des cadets par rapport aux aînés et des femmes par rapport aux hommes.

<sup>1</sup> Caste des métiers regroupant les griots, les forgerons et les cordonniers (Quiminal, 1991).

<sup>2</sup> Groupe familial relativement étendu (20 à 40 personnes), le *Ka* est composé «de trois générations: d'un chef de famille, le père ou l'oncle de l'immigré, sa ou ses femmes, deux en moyenne, ses enfants, cinq à huit par femme, la ou les femmes des fils, notamment celles du ou des immigrants, leurs enfants...» (Quiminal, 1991).

Les Soninké et les Haal Poular vivent essentiellement de l'agriculture (mil, sorgho, maïs et arachide) et de l'élevage, dont le produit sert à la subsistance des familles, ainsi qu'à fournir des revenus pour les dépenses courantes (santé, habillement, etc.) et rituelles (cérémonies, dot et funérailles), et à payer les impôts notamment au Mali où la pression fiscale est forte. Comme dans la plupart des sociétés africaines traditionnelles, la gestion de la terre chez les Soninké et les Haal Poular est collective. On distingue deux grandes catégories de terres mises en valeur: d'une part, les terres claniques, situées à proximité du fleuve en zone inondable, qui sont sous la responsabilité du chef de clan ou de lignage et ne peuvent être morcelées ni divisées et, d'autre part, les terres du *diéri* qui sont d'accès libre. Cette dernière catégorie est néanmoins placée sous le contrôle du chef de village (Condé et Diagne, 1986).

Ce système agropastoral est largement soumis aux conditions climatiques. Située dans la zone climatique de type soudano-sahélien, la région des trois frontières connaît un approvisionnement en eau irrégulier. Ce phénomène s'est aggravé ces 30 dernières années avec une baisse significative du niveau des précipitations annuelles, notamment avec les deux grandes périodes de sécheresse: celles de 1969-1974 et de 1983-1985. Le déficit en eaux pluviales n'est que faiblement compensé par l'irrigation à partir du fleuve Sénégal et de ses affluents.

Il existe peu d'aménagements du fleuve Sénégal, mais on peut tout de même citer la création en 1972 de l'Organisation de la mise en valeur du fleuve Sénégal à l'initiative des trois Etats concernés, dont l'objectif était de mener des opérations d'aménagement de la vallée afin de favoriser une agriculture intensive irriguée à double récolte annuelle<sup>3</sup> (Condé et Diagne, 1986).

<sup>3</sup> Pour l'instant, le programme n'a pas donné les résultats escomptés. La non-consultation de la population dans la vallée, les choix agricoles opérés et le conflit entre le Sénégal et la Mauritanie ont compromis sa réussite.

Ce projet tripartite en faveur du développement de la région reste cependant exceptionnel. En effet, la région des trois frontières se caractérise par la faiblesse de l'initiative publique. Depuis l'Indépendance, la politique de développement économique de ces Etats a, dans l'ensemble, accordé peu d'importance au secteur rural traditionnel. Malgré le passage de la voie ferrée «Dakar-Niger», la région du fleuve Sénégal reste fortement enclavée. Elle continue d'être largement dépourvue d'infrastructures sociales (écoles), sanitaires (dispensaires) et de transport (routes et voies de navigation).

La dégradation progressive des conditions écologiques et la persistance de l'enclavement de la région ont contribué à introduire, puis à aggraver, le déséquilibre entre la production vivrière et les besoins de la population. Pour assurer leur subsistance, les ménages des communautés rurales de la région vont avoir de plus en plus recours à la migration de travail comme stratégie de diversification des sources de revenus de l'économie familiale.

### **Les migrations de travail dans la vallée du fleuve Sénégal**

Le bassin du fleuve Sénégal est une région de grande tradition migratoire. La mobilité de certaines ethnies de la région est très ancienne. Celle des Soninké, par exemple, remonte à l'époque précoloniale lorsque les marchands de cette ethnie dominaient les échanges commerciaux au Sahel (Condé et Diagne, 1986; Daum, 1993). Mais les migrations de main-d'œuvre sont apparues dans la région des trois frontières avec la colonisation française à la fin du siècle dernier. La mise en place de l'ordre colonial a déstabilisé le fonctionnement traditionnel des sociétés de la vallée du fleuve Sénégal, en particulier les communautés villageoises Soninké. Ainsi, en prenant le contrôle du commerce sahélien, l'administration française a contraint les membres de cette ethnie à se cantonner dans une agriculture vivrière et a renforcé les structures sociales traditionnelles. Simultanément, la

pénétration de l'économie monétaire, au travers de l'impôt, a conduit les ménages à introduire la migration de travail dans leur stratégie de survie.

Celle-ci a d'abord pris un caractère régional et saisonnier. Ce type de migration, appelé le «navetanat», s'orientait principalement vers les plantations d'arachides de Sénégal et permettait aux migrants de revenir cultiver leurs champs pendant la saison humide. De nos jours, la migration saisonnière a perdu de son importance au profit de migrations de plus longue durée vers des destinations plus lointaines, principalement la Côte-d'Ivoire et la France.

### La migration de travail en France

La migration en France des habitants de la vallée du fleuve Sénégal est apparue au cours des années 50 (tableau 1). Elle a été favorisée par la mise en place des premiers réseaux migratoires ainsi que par une politique migratoire française très favorable

TABLEAU 1

#### Distribution du flux de migrants de la vallée du fleuve Sénégal par période de départ

| Période de départ | Part dans le flux<br>(en pourcentage) |
|-------------------|---------------------------------------|
| 1950-1959         | 1                                     |
| 1960-1969         | 22                                    |
| 1970-1974         | 26                                    |
| 1975-1979         | 18                                    |
| 1980-1981         | 28                                    |
| 1982              | 5                                     |
| Total             | 100                                   |

Source: Condé et Diagne, 1986.

à l'immigration. Elle s'est rapidement développée au cours des deux décennies suivantes apparaissant aux yeux des habitants de la vallée comme la meilleure stratégie pour faire face à l'aggravation des conditions de vie des familles de la vallée. Aujourd'hui, le Sénégal, le Mali et la Mauritanie constituent la principale région d'émigration vers la France en Afrique subsaharienne.

Le dernier recensement français, effectué en 1990, dénombrait quelque 88 000

immigrés provenant de ces trois pays dont 43 692 Sénégalais, 37 693 Maliens et 6 632 Mauritaniens, soit près de la moitié des immigrés originaires d'Afrique Noire (Daum, 1995). Ces derniers ne représentent toutefois que 2,45 pour cent de la population étrangère. Cependant, ce chiffre n'indique que la partie visible de ce phénomène. Le durcissement de la politique migratoire en 1975 et l'appel migratoire provoqué par la régularisation de 1982, se sont traduits par l'augmentation de la migration clandestine. Ainsi, certaines sources estiment entre 50 000 et 100 000 les immigrés maliens en France. Ces migrants proviennent en grande partie de la région du fleuve Sénégal. Ils se concentrent principalement dans la région parisienne et dans les deux principales villes de Normandie: Rouen et Le Havre, où ils occupent des emplois peu qualifiés dans l'industrie et les services et, dans une moindre mesure, dans le bâtiment et les travaux publics (Condé et Diagne, 1986; Daum, 1993).

Pour des raisons culturelles, comme on le verra plus loin, la migration est effectuée presque exclusivement par les hommes jeunes. Cependant, les facilités accordées au regroupement familial à partir de 1981, ont quelque peu rajeuni et féminisé le flux. Au début des années 80, la durée moyenne de séjour en France des migrants de la vallée du fleuve Sénégal était de 7,7 ans, ce chiffre cachant d'importantes disparités. Condé et Diagne (1986) notaient déjà une certaine tendance chez les migrants à prolonger leur séjour jusqu'à l'âge de la retraite. Cela s'explique par le changement de la politique migratoire qui a mis fin à la migration tournante adoptée jusque-là et a considérablement augmenté la durée de séjour des migrants de la vallée du fleuve Sénégal. Cette longue période en France est entrecoupée de retours au pays d'origine tous les trois à cinq ans pour une durée de un à six mois.

Plusieurs études effectuées auprès de migrants de la région des trois frontières ont montré l'importance de la variable ethnique dans la propension à émigrer et

dans les stratégies migratoires adoptées (Findley, 1990; Condé et Diagne, 1986). Deux ethnies ont une longue tradition migratoire dans la région: les Soninké et les Toucouleurs. Leur forte participation dans l'activité migratoire est à rattacher à leur histoire et à leur organisation sociale.

Les pratiques migratoires diffèrent d'une ethnie à l'autre. Ainsi, les Soninké, ont progressivement abandonné le «navetanat», et migrent depuis les années 50 vers la France, alors que les Toucouleurs et les Peuls ont maintenu la migration vers les principales destinations africaines. Cela tient en partie à des raisons historiques. Les Soninké ont été mobilisés dans l'armée française lors de la seconde guerre mondiale. A la fin des hostilités, quelques-uns sont restés en France et ont favorisé progressivement l'établissement de réseaux migratoires. Ainsi, au début des années 80, près de 70 pour cent des immigrés en France provenant du Sénégal, du Mali et de la Mauritanie appartenaient à l'ethnie Soninké suivie de loin par les Toucouleurs avec 16,5 pour cent (Condé et Diagne, 1986).

La composante ethnique des immigrés, et plus particulièrement la forte cohésion des ethnies de la région des trois frontières, est un élément essentiel dans le fonctionnement de la migration vers la France. Elle garantit la structuration et l'organisation de la communauté d'immigrés, ainsi que leur attachement au lieu d'origine. Ces éléments favorisent une importante circulation de personnes, d'argent, de biens et d'informations entre les différents points du circuit migratoire, ainsi que la mise en place de véritables communautés transnationales (Rouse, 1992; Goldring, 1992).

La solide organisation communautaire des immigrés du bassin du fleuve Sénégal, combinée à l'évolution des contextes du pays d'accueil et de la zone de départ, vont favoriser l'émergence, au sein de la communauté d'immigrés du bassin du fleuve Sénégal en France, d'associations tournées vers le développement de la région d'origine.

## **GENÈSE DES ASSOCIATIONS D'IMMIGRÉS DU BASSIN DU FLEUVE SÉNÉGAL EN FRANCE**

### **Une migration gérée par la communauté**

La migration des ressortissants de la vallée du fleuve Sénégal se caractérise par un fort contrôle des migrants par leur famille mais aussi par la communauté villageoise tout au long du processus migratoire. Ce contrôle s'explique, d'une part, par l'importance croissante que prend la migration dans les stratégies de subsistance des familles et de la communauté et, d'autre part, par la nécessité, en temps de crise, de maintenir la cohésion des communautés par le renforcement de l'ordre villageois et des hiérarchies sociales. De plus, si la migration apparaît rapidement comme l'unique alternative à la survie des villages, elle n'en constitue pas moins une menace pour les autorités traditionnelles qui vont voir progressivement leur pouvoir contesté par les migrants.

En effet, dans les sociétés rigides de la région de la vallée du fleuve Sénégal (en particulier chez les Soninké), la migration offre aux différentes catégories de «sans-droit» (les cadets, les descendants d'esclaves et les gens de caste et, dans une moindre mesure, les femmes) la possibilité d'échapper à l'autorité des hiérarchies traditionnelles et de revenir éventuellement considéré (Daum, 1995). L'importance que ces derniers vont rapidement prendre dans la survie des familles est mal vécue par les aînés: «Le paiement de la dot, des impôts et l'achat de grains lors des soudures difficiles ne reposaient plus seulement sur une gestion prévoyante des récoltes par les chefs de famille. Les aînés dépendaient en quelque sorte des cadets. Désormais, ils n'avaient plus les moyens d'assumer les fonctions fondant leur autorité. Il leur fallait cacher la chose, la nier» (Quiminal, 1991). De plus, les familles ne sont pas à l'abri d'un affaiblissement des relations qui les lient aux migrants, certains d'entre eux n'hésitant pas, une fois en France, à renoncer aux engagements pris vis-à-vis de leurs proches.

Afin de maintenir leur contrôle sur les

immigrés et les envois de fonds, les chefs de famille et les autorités villageoises se sont attachés, par différents moyens, à maintenir les migrants dans le cadre familial et villageois.

Ainsi, les familles Soninké ont mis en place un véritable système, appelé *noria*, qui assure la reproduction de la migration et surtout le contrôle du migrant par sa famille. Il s'agit d'une migration tournante dans laquelle le migrant est remplacé au bout d'un certain nombre d'années par un membre plus jeune de sa famille, garantissant ainsi une continuité dans les envois de fonds. Le plus souvent, le migrant assure, en accord avec la famille, le départ de son successeur en lui envoyant de l'argent et contribue à son arrivée en France en subvenant à ses besoins et en l'aidant à trouver un travail. Le plus jeune se trouve donc dans une situation de totale dépendance vis-à-vis de sa famille et ne pourra conserver qu'une petite partie de son salaire. De même, les chefs de famille disposent souvent d'un autre relais dans le lieu d'accueil, en la personne d'un parent proche ou d'un autre membre de la communauté villageoise pour s'assurer que le jeune immigré remplisse ses devoirs envers la famille.

Cette dépendance est renforcée lorsque le candidat à la migration est marié. Son épouse et ses enfants sont alors pris en charge au village par le chef de famille ou par un frère aîné (Findley, 1990). Quiminal (1991) montre aussi comment les aînés, en diffusant une image négative de l'émigré, présenté comme un étranger dans sa communauté, développent chez lui un sentiment de culpabilité et arrivent de la sorte à éloigner la menace d'une plus grande autonomie en France des jeunes: «la pression morale et les risques sont tels pour l'émigré de se retrouver étranger partout [...] qu'il considérera les demandes de ses aînés comme des obligations. [...] En construisant une image type de l'émigré, les chefs de famille pouvaient continuer à disposer de l'argent de leur fils, voire même accroître sans autres justifications, leurs exigences.»

La présence du village dans la communauté d'immigrés va être renforcée par la création, à la fin des années 60, des foyers pour travailleurs immigrés qui vont favoriser le regroupement par lieu d'origine et l'émergence de véritables «communautés-bis» (Condé et Diagne, 1986). En leur sein, les hiérarchies traditionnelles des villages vont être reproduites afin d'une part, d'organiser la vie dans les foyers mais aussi, d'autre part, d'assurer le maintien de l'ordre villageois parmi la communauté d'immigrés. Cette reproduction des formes d'autorité en France est vécue comme une nécessité par les chefs de village dont le pouvoir est d'autant plus menacé que leur dépendance à l'égard de l'argent envoyé est plus grande.

Une des émanations de ce contrôle est le développement, au sein des communautés-bis, de caisses de solidarité villageoise dont le rôle implicite est de veiller à ce que le séjour en France n'ait d'autre objectif que de préserver la famille et la communauté villageoise. Elles ont une double fonction: d'une part, d'aider les immigrés en difficulté (aides aux chômeurs, rapatriement, etc.) et de diminuer les charges du séjour en France; d'autre part, de répondre à des demandes exceptionnelles d'argent émanant du conseil du village pour la construction d'une mosquée, pour des cérémonies, pour payer des amendes imposées par l'Etat, etc. (Daum, 1993). Ces caisses villageoises sont gérées par les représentants des nobles en immigration en accord le plus souvent avec le conseil des notables du village: «... ces nouvelles institutions n'ont de sens qu'au regard du système villageois. Elles implantent le village, ses structures, ses valeurs, en région parisienne» (Quiminal, 1991). La contribution à celles-ci est obligatoire; toute tentative de s'y dérober est sanctionnée par une amende et peut aller jusqu'à l'exclusion de la communauté.

Ainsi, les envois réguliers des immigrés à leur famille, auxquels s'ajoutent le remboursement de la dette contractée pour financer leur voyage et les contributions aux caisses villageoises, pèsent

considérablement sur le budget des immigrés et leur laissent peu d'argent pour assurer leur subsistance en France ou épargner pour la réalisation d'un projet personnel. En fait, l'utilisation, en dehors du cadre familial et communautaire, de l'épargne des immigrés pour la réalisation d'un projet personnel dans le pays d'origine est rare. Ce type d'initiative est le plus souvent sanctionné par la famille ou la communauté villageoise. En revanche, les immigrés peuvent compter sur les liens et la solidarité communautaires pour faire face aux nombreuses difficultés qu'ils rencontrent dans le pays d'immigration (chômage, logement, etc.).

Ce système de contrôle des migrants par les familles et les autorités villageoises a permis d'assurer l'autosubsistance des communautés d'origine, en particulier au moment de la grande sécheresse du début des années 70. L'aggravation de la dépendance des communautés villageoises vis-à-vis des transferts migratoires et le durcissement des conditions de vie et de travail des émigrés en France l'ont progressivement remis en question.

### **Une aggravation de la dépendance des communautés villageoises vis-à-vis de l'émigration**

A partir des années 70, l'aggravation des conditions économiques, notamment avec le durcissement des conditions climatiques, les effets de la croissance démographique et la faible intervention des Etats dans la région ont renforcé la dépendance des communautés émettrices vis-à-vis des transferts de fonds des immigrés en France.

En effet, le flux de migrants originaires de la vallée du fleuve Sénégal s'est considérablement amplifié au cours des années 70. Une enquête, effectuée par l'Institut du Sahel en 1983, a révélé que plus des trois quarts des immigrés provenant de la zone des trois frontières sont arrivés en France entre 1970 et 1982, afin de faire face à l'aggravation des conditions de subsistance, mais aussi afin de bénéficier des mesures de régularisation entreprises par le Gouvernement français en 1981 (tableau 1). Cette même enquête

évaluait en moyenne le nombre de migrants à 1,5 par ménage (Findley, 1990). En 1991, dans les communautés d'origine, les immigrés représentaient en moyenne 6 pour cent de la population totale et 25 pour cent de la population active masculine (Daum, 1993). D'autres estimations font état de 30 à 50 pour cent des hommes actifs absents des villages (Quiminal, 1994).

Le départ des éléments les plus dynamiques des communautés villageoises pour de longues périodes, combiné aux effets de la grande sécheresse de 1969-1974, se sont traduits par une réduction importante des surfaces cultivées et une baisse de la production agricole et de sa qualité (FAO, 1983). L'éventuel recours à des travailleurs agricoles pour compenser le départ du migrant se révèle le plus souvent insuffisant. Ainsi, la migration, tout en permettant la subsistance des familles, contribue à aggraver la situation de l'agriculture vivrière locale et à accroître davantage la dépendance des familles aux transferts de fonds.

En effet, au début des années 80, entre 30 et 80 pour cent des besoins familiaux sont pris en charge par les envois de fonds (Daum, 1995). Ces derniers servent avant tout à l'entretien de la famille. Ils sont destinés, pour l'essentiel, aux dépenses de nourriture et d'habillement des familles. Dans la vallée du fleuve Sénégal, ces deux postes représentent 80 pour cent de l'utilisation de l'argent envoyé (Condé et Diagne, 1986). Les transferts de fonds couvrent aussi les frais très élevés de scolarisation des enfants et les soins de santé. Ces dernières dépenses sont particulièrement coûteuses dans la mesure où les infrastructures de santé font cruellement défaut dans la région. Les transferts de fonds servent aussi à couvrir les dépenses familiales lors des cérémonies de mariage, de baptême, de fiançailles et de funérailles, lors des grandes fêtes religieuses ou pour offrir des cadeaux à des proches. Ces dépenses font partie des charges, obligations et devoirs auxquels les familles de migrants ne peuvent déroger. De même, l'argent envoyé par les migrants à

leur famille peut servir à rémunérer les travailleurs saisonniers auxquels certaines familles de la vallée du Sénégal ont recours pendant l'absence d'un de leurs membres, ainsi qu'au paiement des impôts ou à la résorption des dettes contractées pour financer le voyage migratoire. Dans l'ensemble, ces dépenses sont effectuées en dehors de la communauté et ont peu d'effets sur l'économie locale (Quiminal, 1991).

En revanche, les transferts de fonds sont rarement investis dans les activités productives. Cela relève, comme on l'a vu, du durcissement des conditions de subsistance des familles au cours des années 70, mais aussi, des obstacles liés au manque de technicité des paysans locaux et à la commercialisation de leurs produits. Il faut ajouter, par ailleurs, l'inertie des hiérarchies traditionnelles à tout changement dans l'organisation socioéconomique des communautés de départ. Enfin, la détérioration des conditions de vie et de travail des migrants, à partir des années 70, pèse de plus en plus sur le budget des immigrés et sur leur capacité à transférer.

### **Les conditions de vie et de travail en France des immigrés de la vallée du fleuve Sénégal**

A partir des années 70, plusieurs facteurs endogènes et exogènes à la communauté d'immigrés du bassin du fleuve Sénégal en France vont contribuer à reconsidérer les liens entre les immigrés et leur village et favoriser l'apparition d'associations de développement en direction des lieux d'origine.

En effet, l'aggravation des conditions de vie et de travail des immigrés africains en France et la modification de la politique française en matière d'immigration, d'abord en 1975 puis en 1982, vont rendre plus difficiles la réalisation de la *noria* et la contribution des migrants à la subsistance des familles.

La crise économique qui frappe la France à partir de 1974 touche durement cette population immigrée faiblement qualifiée. En effet, du fait de leur manque de

qualification, les immigrés sahéliens restent cantonnés à des travaux faiblement rémunérateurs et sont les plus exposés aux licenciements. Au cours des années 70, leur salaire augmente peu alors que le coût de la vie en France ne cesse de croître. Par ailleurs, pendant la même période, la proportion de chômeurs chez les immigrés de la vallée du fleuve Sénégal augmente rapidement en particulier parmi les nouveaux arrivants.

Au début des années 80, 28,6 pour cent des migrants originaires de la vallée du fleuve Sénégal sont au chômage, soit un taux quatre fois plus élevé que dans la population française. Les groupes d'âge les plus jeunes sont les plus touchés: 85 pour cent pour les 15-19 ans, 44,5 pour cent pour les 20-24 ans et 30,5 pour cent pour les 25-29 ans (Condé et Diagne, 1986). De même, le temps moyen mis par les immigrés pour trouver un travail après leur arrivée s'est considérablement allongé. Si au cours des années 50, les immigrés dans leur totalité mettaient moins d'un mois pour trouver un emploi, ils sont moins de 3 pour cent à pouvoir le faire en 1982 (tableau 2).

Cette détérioration des conditions de vie et de travail en France des immigrés sahéliens va peser de plus en plus sur leur budget. Ils vont devoir, dans un premier temps, réduire au minimum leurs dépenses de subsistance en France pour pouvoir répondre aux demandes de numéraires toujours plus importantes de leur famille.

De plus, la fermeture des frontières aux flux des immigrés en 1975 suivie, en 1982,

**TABLEAU 2**  
**Part des immigrés de la vallée du Fleuve Sénégal trouvant un emploi moins d'un mois après leur arrivée en France**

| Année d'arrivée | Taux d'emploi<br>(en pourcentage) |
|-----------------|-----------------------------------|
| 1950-1959       | 100                               |
| 1960-1974       | 69                                |
| 1975-1979       | 22                                |
| 1980-1981       | 10                                |
| 1982            | 3                                 |

Source: Condé et Diagne, 1986.

par une grande vague de régularisation vont mettre fin à la *noria* et contraindre les immigrés à s'installer durablement en France. La remise en question des stratégies migratoires, opérées jusqu'alors, va réinterroger les migrants et leur village, sur l'avenir de leur communauté.

Parallèlement à l'aggravation en France des conditions de vie et de travail des immigrés de la vallée du fleuve Sénégal, d'importants changements vont s'opérer à l'intérieur de la communauté de ces immigrés qui vont favoriser l'apparition de nouvelles solidarités et de nouveaux leaders au sein de leur communauté.

Dès le début des années 70, des conflits avec les sociétés gestionnaires des foyers vont surgir. Les communautés d'immigrés vont devoir faire appel à leurs membres les mieux intégrés dans la société française pour résoudre ces conflits de type nouveau. Ce sont, pour la plupart, des jeunes qui vont mettre leur maîtrise du français, leur connaissance du fonctionnement et des institutions de la société d'accueil, etc., au service de la communauté pour la résolution de ces conflits. La gestion de la lutte permettra à ces nouveaux leaders d'acquérir de nouvelles compétences qu'ils utiliseront plus tard pour mettre en œuvre les projets d'association. De plus, même si la plupart de ces conflits se solderont par des échecs pour les immigrés, ils auront surtout permis de mieux intégrer la communauté d'immigrés du bassin du fleuve Sénégal dans la société d'accueil et de démocratiser son fonctionnement interne.

La reconnaissance de ces nouveaux leaders et de leurs compétences marque un changement dans le fonctionnement des communautés d'immigrés de la vallée du fleuve Sénégal et dans la relation qu'elles entretiennent avec leur village d'origine. Désormais, l'extraction sociale et l'âge ne sont plus les seuls critères qui déterminent la place de chacun à l'intérieur des groupes d'immigrés. Cette évolution est en grande partie à l'origine, au début des années 80, du passage des caisses de solidarité villageoise aux associations d'immigrants.

## **LES ASSOCIATIONS D'IMMIGRÉS: ACTEURS SIGNIFICATIFS DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA VALLÉE DU FLEUVE SÉNÉGAL**

### **Les initiatives des associations d'immigrés dans leur région d'origine**

L'enquête, réalisée par l'Institut Panos en 1991 sur la dynamique associative des immigrés sahéliens en France, montre que les premières associations ont été enregistrées au début des années 80 (Daum, 1993). Depuis lors, elles ont connu une évolution quantitative et qualitative remarquable. En effet, à partir de 1985, le phénomène s'est rapidement répandu à l'ensemble de la communauté des immigrés originaires de la vallée du fleuve Sénégal témoignant d'un véritable phénomène d'entraînement. Aujourd'hui, 70 pour cent des immigrés de la vallée du fleuve Sénégal sont regroupés dans un peu plus de 400 associations essentiellement tournées vers le développement des villages et des régions d'origine (Daum, 1993). Une analyse géographique des zones d'implantation de ces organisations montre que l'ensemble de ces régions sont couvertes.

Il existe deux grands types d'associations d'immigrés de la vallée du fleuve Sénégal: les associations villageoises et les associations intervillageoises. Les premières ont une approche limitée à l'échelle locale. Les secondes ont fait leur apparition au cours de la deuxième moitié des années 80. Elles regroupent plusieurs villages d'une même région ou ayant un intérêt commun afin d'intervenir sur une réalité plus vaste et complexe.

Dans un premier temps, les immigrés du bassin du fleuve Sénégal se sont regroupés au sein d'associations villageoises. Cette période est marquée par la constitution des anciennes caisses de solidarité villageoise en «personne morale» (Association loi 1901). L'acquisition d'un statut juridique officiel doit permettre aux nouvelles organisations d'immigrés de déposer des demandes de financement et d'établir des partenariats avec des institutions publiques et des ONG des pays concernés (Daum, 1993). Ainsi, à partir des années 80, la relation entre la communauté d'immigrés et les villages

d'origine ne s'inscrit plus dans un rapport d'exclusivité. Dorénavant, la reconnaissance des pouvoirs publics et le partenariat avec d'autres institutions sont recherchés.

Durant les premières années de leur existence, les associations ont opéré le plus souvent seules: leur faible reconnaissance par les pouvoirs publics et les ONG, mais aussi une certaine défiance des immigrants vis-à-vis de ces derniers expliquent la faiblesse des partenariats engagés entre ces différents acteurs du développement (Daum, 1995; Quiminal, 1991).

Les résultats obtenus par ces associations n'en sont pas moins remarquables. Une étude, réalisée en 1991 auprès de 105 associations d'immigrés originaires de la région du fleuve Sénégal, donne toute la mesure du dynamisme de ces structures (Daum, 1993). Les immigrants du bassin du fleuve Sénégal ont financé, en un peu plus de 10 ans, 334 réalisations diverses pour un budget total de 43,5 millions de francs français (environ 8 millions de dollars EU) dont 38,5 millions de francs sur leur épargne et 5 millions de francs apportés par des ONG avec l'aide de bailleurs de fonds internationaux.

Ces structures ont rapidement couvert l'ensemble des secteurs de la vie des villages. A défaut d'être en mesure de rénover les moyens de production, elles se sont d'abord concentrées sur les projets améliorant les conditions de vie des villageois (Daum, 1995). Ainsi, elles ont, dans un premier temps, tenté de suppléer aux carences des pouvoirs publics dans la région de la vallée du fleuve Sénégal dans les secteurs de la santé (dispensaires) et de l'éducation (écoles). Dans la partie malienne de la vallée du fleuve Sénégal, on leur attribue 64 pour cent des infrastructures sociales existant dans les villages (Libercier, 1996). Les communautés étant menacées depuis le durcissement des conditions écologiques par les pénuries d'eau et de nourriture, plus du tiers des réalisations et le quart des financements couvrent les secteurs de la consommation villageoise (banques de céréales et magasins coopératifs) et de l'eau (puits).

**TABEAU 3**

**Les projets des associations d'immigrés de la vallée du fleuve Sénégal en France**

| Type de projet              | Nombre de projets | (%)  | Coût (en millions de FF) | (%)  |
|-----------------------------|-------------------|------|--------------------------|------|
| Mosquée                     | 41                | 12,3 | 8                        | 18,5 |
| Alimentation en eau potable | 57                | 20,9 | 3,5                      | 25,3 |
| Santé                       | 70                | 16,5 | 11                       | 16,5 |
| Education                   | 55                | 18,6 | 7,2                      | 16,1 |
| Consommation                | 62                | 17   | 7                        | 8    |
| Agriculture                 | 24                | 7,2  | 2,3                      | 5,3  |
| Autres                      | 25                | 7,5  | 4,5                      | 10,3 |
| Totaux                      | 334               | 100  | 43,5                     | 100  |

Source: Daum, 1993.

Depuis quelques années, les associations s'orientent de plus en plus vers des projets ayant un impact économique plus direct et durable. Elles se proposent, d'une part, d'articuler production vivrière et production marchande en modernisant l'activité agricole et, d'autre part, de promouvoir des activités génératrices de revenus; le but étant, dans les deux cas, de mettre en place les conditions socioéconomiques indispensables à la fixation des populations dans leur région d'origine. Pour atteindre cet objectif, les associations villageoises tendent de plus en plus à se fédérer par région et à engager des partenariats avec les autres acteurs du développement.

Le regroupement des associations villageoises par arrondissement et par région favorise, d'une part, la coordination des actions des immigrants au niveau régional et, d'autre part, une meilleure maîtrise des terroirs (notamment en matière de gestion de l'eau). Par ailleurs, il permet le dépassement des obstacles inhérents au localisme des microprojets tels que les problèmes de distribution en l'absence de routes, les coûts de transport, la saturation du marché en l'absence d'études sur l'ampleur de la demande solvable, etc. (Quiminal, 1994). Ces associations se proposent d'intervenir sur plusieurs fronts: au niveau de la communication et des transports (routes), de la maîtrise de l'eau (irrigation, barrages et puits), des infrastructures au niveau

régional, de la valorisation des transferts des migrants par la mise en place de structures régionales d'épargne et de crédit et par la formation des paysans locaux (radio rurale) (Daum, 1993; Quiminal, 1994).

La technicité et la complexité de la réalisation de ces projets rendent nécessaire la recherche de collaboration avec d'autres partenaires. Ainsi les infrastructures sociales comme les dispensaires ou les écoles nécessitent pour fonctionner la reconnaissance et la contribution des gouvernements (envoi d'un maître d'école, de médecins, d'infirmiers, approvisionnement en médicaments, etc.). De même, des projets d'amélioration de la production, d'irrigation ou de commercialisation nécessitent une assistance technique fournie le plus souvent par des ONG (études de faisabilité, réalisations techniques, formation des paysans aux nouvelles techniques, etc.). Par ailleurs, la dimension de certaines initiatives requiert des financements extérieurs. La difficulté rencontrée par les associations d'immigrés pour l'obtention des fonds publics les oblige souvent à passer par l'intermédiaire d'ONG amies.

Les associations intervillageoises ont ainsi une approche plus intégrée du développement des régions d'origine que les associations villageoises qui leur permet d'envisager des actions visant au désenclavement des villages de la région de la vallée du fleuve Sénégal. Cependant, elles se heurtent encore à la faible reconnaissance de leur rôle dans le développement de leur région d'origine par les autres acteurs de la coopération internationale, et cela ne leur a pas permis encore de mettre en place des projets agricoles permettant l'autosuffisance alimentaire, ou de créer véritablement des emplois (Daum, 1993).

### **Dynamisation des sociétés locales**

Les initiatives des associations d'immigrés seraient condamnées à l'échec sans l'appropriation des projets par les populations locales. L'un des plus grands

mérites de ces associations est d'avoir réussi à mettre en place les conditions socioculturelles nécessaires pour une prise en charge par les habitants du développement de leur village et de leur région. La mobilisation locale a pu être obtenue grâce à la volonté des immigrés d'intégrer les villageois dans leurs actions afin qu'ils deviennent eux aussi acteurs de leur développement et, surtout, grâce à leur maîtrise de l'échelle locale qui confère aux associations de migrants un avantage certain sur les autres acteurs du développement.

Ainsi, les populations locales sont mises à contribution avant même que ne démarre le projet. Le plus souvent, après avoir analysé la situation locale, les immigrés font une proposition de projet qu'ils soumettent à l'approbation des villageois. La bonne connaissance de la société locale, mais aussi l'utilisation des savoir-faire politiques acquis à l'étranger, permettent aux responsables des associations de négocier l'introduction de changements dans le lieu d'origine auprès des différentes composantes de la société locale et, tout particulièrement, des notables. Le plus souvent, l'accord des autorités villageoises aux projets des immigrés s'obtient sur la base d'un compromis. Tel a été le cas pour la mise en place d'un magasin coopératif dans le village de Gagny au Mali: les immigrés réaffirment leur respect aux anciens et, en échange, ces derniers reconnaissent leur besoin d'être assistés dans leur rôle en acceptant que les immigrés, par l'intermédiaire des associations, puissent exercer le contrôle d'une partie de leur épargne. Ainsi «le respect n'exprime plus la dépendance mais une prise en main de l'avenir par le truchement d'une action collective à l'échelle du village» (Quiminal, 1994).

Une fois le projet accepté localement, les émigrés et les villageois se partagent les tâches. Dans le cas des coopératives d'achat, les responsables en France se chargent du financement du magasin et du stock, et les villageois de la construction et de la mise en place de la structure de gestion (Daum, 1993).

Pour assurer la pérennité de leurs actions, les immigrants favorisent la création d'une association parallèle dans le village. Plus de la moitié de ces associations dans le bassin du fleuve Sénégal sont à mettre directement à l'actif des immigrants. Les autres ont été pour la plupart stimulées par les initiatives des immigrants. Leur organisation et fonctionnement sont semblables à ceux des associations de migrants: l'adhésion y est libre et leurs responsables sont choisis pour leurs compétences (savoir lire et écrire, gérer des projets, négocier avec les autorités locales, régionales, nationales, etc.), indépendamment de leur origine sociale, de leur âge ou de leur sexe. De plus, bien qu'encore insuffisants, des efforts sont faits par les immigrants pour former les membres de ces structures à la gestion des organisations et projets initiés depuis la France. De cette manière, les associations d'immigrants favorisent l'émergence de nouveaux acteurs sociaux auparavant prisonniers de la rigidité des hiérarchies villageoises, en particulier les descendants d'esclaves et les femmes.

Les réalisations des immigrants ont un effet stimulant sur l'initiative locale en induisant d'autres projets dans les villages et les régions d'origine. Ainsi, le forage d'un puits dans un village a favorisé la mise en culture d'un jardin maraîcher géré par les femmes. La mise en place d'une banque de céréales a entraîné le démarrage d'un champ collectif dont la production est destinée à alimenter le stock (Daum, 1993). Par ailleurs, la réussite des projets des associations d'immigrants dans les villages d'origine peut stimuler l'initiative bien au-delà des zones où elle se produit. Quiminal (1991) cite l'exemple d'une coopérative d'achat initiée par les associations d'immigrants dans leur village d'origine au Mali. La réussite de cette opération, relayée par les pouvoirs publics et les médias, s'est traduite par la multiplication des magasins coopératifs dans les communautés environnantes. De plus, elle a augmenté le prestige du village dans la région renforçant ainsi l'adhésion des

notables aux actions de l'association d'immigrants.

Ainsi, les initiatives des immigrants peuvent contribuer localement au déclenchement d'une dynamique positive du développement en permettant aux populations de prendre confiance en elles-mêmes et de réaliser l'ampleur de leur force collective (Libercier et Schneider, 1996).

## CONCLUSION

Les associations d'immigrants du bassin du fleuve Sénégal favorisent une meilleure valorisation des transferts migratoires en direction du développement des communautés villageoises du bassin du fleuve Sénégal. La gestion collective des transferts migratoires a un impact beaucoup plus direct et déterminant sur l'économie locale et régionale que les actions entreprises individuellement ou au niveau des ménages. En effet, en l'absence d'action publique, l'organisation en association permet aux migrants sahéliens de réunir les fonds et les compétences nécessaires pour améliorer substantiellement les conditions de vie des populations et de surmonter certains obstacles au développement des communautés et régions d'origine. C'est notamment le cas pour des actions de grande envergure comme les projets visant à moderniser et à intégrer les activités locales dans l'économie marchande (irrigation, formation et réalisation d'infrastructures routières), ou encore à agir sur les marchés (coopératives d'achat ou de production, etc.). Par ailleurs, les initiatives des associations agissent en complément des transferts de fonds des immigrants destinés principalement à la subsistance des familles, en créant les conditions favorables à leur investissement dans des activités locales. En outre, en mettant en place des infrastructures destinées à l'ensemble de la communauté, elles assurent une distribution plus équitable de la rente migratoire au niveau des régions d'origine. Mais, surtout, leurs actions ont permis de stimuler l'initiative locale en plaçant les populations dans une optique de changement.

Toutefois, les initiatives des associations d'immigrés en faveur du développement de leur communauté et région d'origine sont limitées, dans le pays d'accueil et les pays de départ, par toute une série d'obstacles. En France, les conditions de vie et de travail difficiles que rencontrent les immigrés du bassin du fleuve Sénégal limitent leur engagement dans le développement de leur région. C'est notamment le cas pour les immigrés clandestins qui vivent dans des conditions précaires et privent en même temps les villages de leur force vive (Libercier et Schneider, 1996). De plus, les associations d'immigrés se heurtent à la faible reconnaissance des pouvoirs publics et des autres acteurs de développement. Or, pour mener à bien leurs initiatives, elles ont besoin le plus souvent du soutien financier et technique de ces institutions. Les financements publics restent difficiles à obtenir pour les réalisations des associations d'immigrés en raison de leur situation particulière «à cheval» entre deux pays. Ces dernières années ont vu le renforcement et la diversification de la participation des ONG françaises dans les actions entreprises par les associations d'immigrés, ainsi que l'apparition en France de nouveaux partenaires de la coopération décentralisée (communes, départements et régions). Cependant ce soutien reste largement indirect et encore insuffisant.

Quant au niveau du pays d'origine, les associations d'immigrés se heurtent à un environnement économique et politique peu favorable à la valorisation des transferts migratoires. L'enclavement de la région, les lourdeurs administratives et l'absence de dispositifs de soutien aux actions des immigrés limitent leurs initiatives en faveur du développement de leur région.

Le renforcement des actions des associations d'immigrés passe donc, avant tout, par la reconnaissance du rôle des associations dans le développement de leur région d'origine par les Etats concernés et les autres acteurs du développement. En France, celle-ci permettrait une meilleure articulation entre les politiques

d'immigration et de coopération internationale (Allievi, 1992; Daum, 1995). La politique d'immigration française devrait être axée sur une meilleure intégration des populations immigrées, notamment par une amélioration de leur accès au marché du travail. Des efforts ont été faits en ce sens avec la mise en œuvre cette année d'un programme de régularisation qui permettra à certaines catégories d'immigrés clandestins d'améliorer leur situation par rapport à l'emploi. En outre, la politique d'immigration devrait s'accompagner d'une plus grande reconnaissance par l'Etat français des associations d'immigrés comme partenaires de la coopération internationale. Si le Gouvernement français reconnaît de plus en plus que l'arrêt des flux migratoires passe par le développement des régions d'origine<sup>4</sup>, il continue à ne pas accorder aux associations d'immigrés un traitement équivalent à celui des autres ONG, notamment en matière de financement.

Au niveau des pays sahéliens, les efforts devraient porter sur l'amélioration de l'environnement économique et administratif. La modernisation, par exemple des secteurs financiers nationaux, permettrait de mieux valoriser les envois de fonds et de répondre aux demandes de crédit qu'induisent les initiatives des immigrés. La décentralisation entreprise par le Gouvernement malien au début des années 90, devrait avoir un effet dynamisant sur l'action des associations de ces ressortissants en France.

Dans l'ensemble, on ne peut que souhaiter une plus grande articulation entre les politiques migratoires et de coopération internationale des pays d'origine et d'accueil. Un dispositif pourrait être envisagé regroupant l'ensemble des acteurs du développement intervenant dans

<sup>4</sup> Tout récemment, le Premier Ministre français a confié à M. Nair la rédaction d'un rapport sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires (*Le Monde*, 15 novembre 1997). Dans le rapport d'étape, l'auteur propose notamment de soutenir les projets de développement des immigrés en favorisant une meilleure concertation entre les différents acteurs du codéveloppement.

le bassin du fleuve Sénégal, y compris les immigrés et les représentants de leur village d'origine, dont l'objectif serait de soutenir les initiatives des associations de migrants et de veiller au bon déroulement d'effets d'entraînement et de dépassement inhérents à ces projets (Quiminal, 1994). Plusieurs initiatives récentes vont dans ce sens. On peut citer la tenue en janvier 1997 à Kayes (Mali), d'un Forum réunissant des représentants des deux gouvernements concernés, des ONG travaillant dans la région, des bailleurs de fonds et des immigrés. Ce grand rassemblement s'est achevé par l'adoption d'un programme régional de développement et de désenclavement de la région auquel la France et la communauté européenne (CE) participeront en finançant la modernisation de la voie ferrée Dakar-Bamako et la construction de plusieurs centaines de kilomètres de routes goudronnées (Bernard, 1997).

## BIBLIOGRAPHIE

**Allievi, S.** 1992. Le migrazioni nel Mediterraneo. In *Africa e Mediterraneo*. ISCOS, n° 1.

**Bernard, P.** 1997. Les immigrés maliens revendiquent leur place dans l'aide au développement. *Le Monde*, 28 janvier 1997.

**Bernard, P.** 1997. Les immigrés maliens sont associés à un programme de développement du Sahel. *Le Monde* 1<sup>er</sup> février 1997.

**Condé, J. et Diagne, P.** 1986. *Les migrations internationales Sud-Nord. Une étude de cas: les migrants maliens, mauritaniens et sénégalais de la vallée du fleuve Sénégal en France*. Avec la collaboration de N.G. Ouaidou, K. Boye et A. Kader. OCDE, Paris. 154 p.

**Daum, C.** (Dir. pub.) 1993. *Quand les immigrés du Sahel construisent leur pays*. L'Harmattan-Institut Panos. 207 p.

**Daum, C.** 1995. *Les migrants partenaires de la coopération internationale: le cas des Maliens en France*. Document techniques n° 107. Centre de Développement de l'OCDE, Paris. 44 p.

**FAO.** 1983. *Aperçu sur les mouvements migratoires dans les pays sahéliens de l'Afrique. Réflexion sur leurs effets sur les systèmes de production*

*rurale et bibliographie sélective et annotée*. Par V. Papazian et M. Aghassian. Rome. 48 p.

**Findley, S.** 1990. *Choosing between African and French destination. The role of family community factors in migration from Senegal river valley*. Document de travail du CERPOD n° 5. 35 p.

**Goldring, L.** 1992. *Blurring the border: migration, social movement, and the construction of transnational community*, Chicago III. Mexican Studies Program at the Center for Latin American Studies of the University of Chicago, 22-23 octobre. 52 p.

**Libercier, M-H. et Schneider, H.** 1996. *Les Migrants: partenaires pour le développement*. Centre de développement de l'OCDE. 81 p.

**Lipton, M.** 1980. Migration from rural areas of poor countries: the impact on rural productivity and income distribution. *World Dev.* (1). p. 1-24.

**Quiminal, C.** 1991. *Gens d'ici, gens d'ailleurs*. Christian Bourgeois, Paris. p. 223.

**Quiminal, C.** 1994. Le rôle des immigrés dans les projets de développement et les formes de coopération possibles dans la vallée du fleuve Sénégal, In *Migration et développement: un nouveau partenariat pour la coopération*. OCDE, Paris. p. 329-336.

**Rouse, R.** 1992. Making sense of settlement: class transformation, cultural struggle and transnationalism among Mexican migrants in the United States. In N. Glick Schiller, L. Basch et C. Blanc-Szanton (éds.), *Towards a transnational perspective on migration, race, class, ethnicity and nationalism reconsidered*. *Annals of the New York Academy of Sciences*. Vol. 645.

**Stark, O.** 1991. *The migration of labor*. Basil Blackwell, Cambridge, Massachusetts, Etats-Unis. 406 p.

**Taylor E.** 1995. Modèles microéconomiques d'analyse des migrations et des politiques: une application aux régions rurales du Mexique. *Etudes du Centre de développement de l'OCDE*. Paris. 88 p.

## **Regroupement des terres au Japon et dans d'autres économies rizicoles de l'Asie influencées par le régime des moussons**

*Dans les économies rizicoles de l'Asie influencées par le régime des moussons, la petite taille et la fragmentation des exploitations agricoles sont devenues des obstacles au développement rural durable. Ces obstacles se sont révélés importants dès lors que les exploitations se sont intégrées dans une économie à salaires élevés et ont été renforcées par le fait qu'elles ne sont pas passées sous le régime de la propriété privée. Cet article démontre que, sous un régime de propriété privée, les parcelles fragmentées pourraient être consolidées en unités foncières compactes favorisant le leasing ou la production en coopérative, grâce à l'échange de droit de propriété ou d'utilisation. La terre pourrait être aussi passer à un régime de propriété publique en vue d'être exploitée par des «agriculteurs experts». Ces deux changements de régime permettraient d'atteindre des économies d'échelle.*

## **Consolidación de la tierra en el Japón y en otras economías basadas en el arroz en régimen de propiedad privada en el Asia monsonica**

*Al entrar en las economías de altos ingresos, la pequeña parcela agrícola fragmentada característica de las economías basadas en el arroz del Asia monsonica se ha convertido en un obstáculo al desarrollo rural sostenible, y el problema no ha podido ser resuelto bajo el sistema de la propiedad privada de la tierra. En este artículo se propone que las parcelas fragmentadas de propiedad privada puedan consolidarse mediante un sistema de intercambio. Se podrán formar unidades compactas de tierras destinadas a la generación de ingresos y a la producción en cooperativas. Las tierras también podrán ser de propiedad pública y ser alquiladas por cultivadores expertos. Con ambas modalidades se podrían lograr economías de escala.*

# Land consolidation in Japan and other rice-based economies under private landownership in monsoon Asia

Jian-Ming Zhou<sup>1</sup>

European University Institute

*Now that they have entered the high-wage economy, the small and fragmented agricultural holdings characteristic of the rice-based economies of monsoon Asia are an obstacle to sustainable rural development and the problem has not yet been resolved under the private landownership system. Through the exchange of ownership and location this article proposes that, enabled by private landownership, fragmented plots could be consolidated into compact land units for leasing or cooperative production. Land could also be turned over to public ownership and contracted out to expert farmers. Both solutions would achieve economies of scale.*

**I**n general, the Asian monsoon climate brings rains from May to October and a dry period from November to April. Only rice suits this climate, and it has been the major crop for centuries.<sup>2</sup> Up to the end of the Second World War, a feudal farm landownership had been dominant and most peasants owned little or no land and were either tenants or wage labourers, although there were some peasant landowners. Farm work had to be done by hand with simple tools. Reclamation of new land had reached its limit. In the rainy half of the year, rice cultivation required highly labour-intensive, sophisticated and coordinated work, resulting in labour

shortages. The consequent demand for more labour led to a high population growth rate, low cultivated land per caput and small-sized and fragmented individual (family) farming units.<sup>3</sup> In contrast, during the dry half of the year, the fewer work opportunities caused serious unemployment, underemployment or disguised unemployment.<sup>4</sup> Poverty was widespread and persistent. The economies were predominantly agrarian, with the presence of some industry in big cities

<sup>1</sup> The author sincerely thanks Professors Stuart Holland, Mario Nuti, Christopher Howe and Dr Jim Riddell as well as many others who have given instruction and help.

<sup>2</sup> Monsoon Asia contains 19 rice-based economies: China (mainland), Japan, the Democratic Republic of Korea, the Republic of Korea and Taiwan Province of China in East Asia; Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, the Philippines, Thailand and Viet Nam in Southeast Asia; and Bangladesh, Bhutan, India, Nepal, Pakistan and Sri Lanka in South Asia.

<sup>3</sup> "Farm" (or farming unit) as used in this paper means "agricultural holding". It refers to all land that is used wholly or partly for agricultural production and is operated by one person – the holder – alone or with the assistance of others, without regard to title, size or location (FAO, 1972).

Fragmentation of an agricultural holding is defined as the state of division of the holding into several discrete plots (Government of France, 1950; Binns, 1950).

<sup>4</sup> (i) Those who are willing and able to work but cannot find work are *unemployed*; and (ii) among those employed, those who are working less than full time and want more hours of work are *underemployed* (Oshima, 1993); (iii) those of the population engaged in agriculture who could be removed without reducing agricultural output, even though the technical methods in use remain unchanged, are *disguisedly unemployed* (Nurkse, 1953).

creating a dual economy.<sup>5</sup> With natural conditions remaining the same, this economic situation changed after the Second World War, first in Japan and then also in Taiwan Province of China and the Republic of Korea.

The Japanese model of rural development starts in 1946 and consists of nine major components.

### ***I. Institutional changes for a mixed individual-cooperative economy.***

(i) The land reform in the late 1940s, which provided for the compulsory purchase of the land of resident landlords with more than 2 ha and all the land of absentee landlords, allowed land to be sold to peasants for individual ownership, protected tenants from eviction (Rothacher, 1989), set land rent at a very low level and imposed a 3 ha ceiling on landholdings (Hayami, 1988). This was a huge incentive for peasants to increase output, while there continued to be numerous small and fragmented farms (measuring on average 1 ha [Hayami and Yamada, 1991] and composed of as many as 30 plots [Kristof, 1996]).

(ii) The establishment of rural cooperatives – mainly service cooperatives – which provided forward and backward services and financing to the individual farming units. The direct agricultural production process, however, was under the independent control of the individual farming units (Kojima, 1988).

***II. Government policies supporting rice production and rural development.*** With the principal aim of achieving rice self-sufficiency, these rice price support policies included: farm credit and subsidies, technological research and extension services, import protection and

activities in support of components I and III-VIII. There was also technological progress, embodied in components III-VIII). Five further steps (components III-VII) were implemented with the aim of reaching full employment:

### ***III. Construction of rural infrastructure.***

This mainly included irrigation, land improvement, transportation, communications, electrification and education, which established the technical basis for further rural development.

***IV. Higher yields and multiple cropping of rice and other grains.*** The use of high-yielding varieties and more fertilizers made a considerable contribution to raising both land and labour productivity and also made the release of labour from grain cultivation possible.

***V. Diversified cropping and non-crop agriculture.***<sup>6</sup> This development increased peasants' income, changed agricultural structures and necessitated the establishment of rural enterprises for processing, transporting and marketing of crop, livestock, fishery and forestry products.

***VI. Off-farm employment.***<sup>7</sup> The availability of jobs in both urban and rural enterprises has further increased peasants' income, changed rural structures and promoted urbanization.

<sup>6</sup> Diversified cropping implies a shift from a monoculture or a few crops (mainly grains) to a larger assortment of crops (roots and tubers, pulses, oil crops, vegetables, fruits, berries, tree nuts, etc.). (Oshima, 1993; FAO, 1993). Agriculture – depending on the context – in a broad sense includes cropping (farming), animal husbandry, fishery, forestry and hunting (Oshima, 1993) (the importance of hunting has been declining owing to environmental protection); in a narrow sense, it may refer only to cropping (farming).

<sup>7</sup> Off-farm employment of farm families denotes their employment in non-agricultural sectors, i.e. industry and services. Industry contains mining, manufacturing, construction, public utilities, transportation and communication. Services comprise banking, real estate, business, public services that require the highest level of education and retail trade, restaurants, domestic and other personal services that only need minimal education (Oshima, 1993).

<sup>5</sup> Although Japan was developed, its industrialization was based on its import of foods from and export of industrial goods to colonies. Its agriculture was relatively stagnant (Oshima, 1987).

## **VII. Peasant migration to cities and towns.**

Those who migrated were mainly the male, able-bodied labour force, leaving the aged and women in agriculture. As peasant farmers could get jobs also in the dry half of the year, full employment was achieved and wages rose. Hence, the post-full employment step in the Japanese model:

## **VIII. Agricultural mechanization with small machinery.**

Mechanization sharply reduced the agricultural labour force without affecting output. The first transition (from agriculture to industry) was thus completed, a shortage of labour arose and the second transition (industry to services) started<sup>8</sup> in Japan around 1960 (FAO, 1972). Rice self-sufficiency was achieved in 1955 (Hayami, 1988), per caput productivity was raised, equity in income distribution was reached and poverty eradicated (Oshima, 1987; 1993). Except for the import protection in component II above, these eight stages are significant for other economies. At this advanced stage of rural development, all the major obstacles imposed by the monsoon had been overcome except for:

## **IX. The small and fragmented farms.<sup>9</sup>**

The major causes of fragmentation were as follows. As people became richer, rice consumption, although still necessary, declined. In the high-wage economy, the income from rice production turned out to be much lower than that from diversified cropping, non-crop agriculture and off-farm

employment. If rice farms could not be viable,<sup>10</sup> farmers would abandon rice production so that self-sufficiency was no longer attainable. In order to make rice farms viable, the income from rice production needs to be raised by *enlarging farm size* (more than 3 ha) so that large machinery may be used, labour saved, costs reduced and increasing returns to scale gained, as evidence later showed (Nishimura and Sasaki, 1993; Hayami, 1988).

Therefore, from 1961 on, farmers' purchase of land was subsidized by the government. In 1962, the landholding ceiling was relaxed. However, there were not enough land sales. On the supply side, part-time farming became dominant, and many able-bodied males commuted to off-farm employment while their wives and elderly parents farmed. They had no incentive to sell land: off-farm income was high, distances between towns and villages were short, transportation was convenient and there was no need to pay high rent for city dwelling, hence the added benefit of being able to enjoy less pollution and a rural home for retirement. Moreover, as industrialization proceeded, land prices soared and sales in the future were therefore destined to be more profitable. On the demand side, because land prices went well over the income surplus gained from rice production, it became unprofitable for full-time farmers to enlarge farm size through land purchase. Thus, much land remained under inefficient use by part-time farmers. In effect, it is the shortcomings of private landownership that have hampered land sale.

Hence the resort to land leasing. In 1970, rent control was removed, and land could be returned to landlords on the termination of contracts of more than ten years. In 1975 and again in 1980, leases for shorter periods were legalized. However, although land leases exceeded sales, progress was

<sup>8</sup>The first transition is completed when the share of the agricultural labour force in the total labour force (about three-quarters) has fallen, while the share of the industrial labour force has risen, to roughly 1/4-1/3. The second transition is concluded when the service sector overtakes the industrial sector in size of labour force (Oshima, 1987).

<sup>9</sup>"Farm size" may refer to the area of land, or number of households, of the farm. The large farm size advocated in this paper for monsoon Asian rice-based economies denotes the *large size in land area of farm* whose basic operation unit is one household which may receive help from governments, collectives and cooperatives and hire non-family labourers. But experiments on managing a collective/cooperative farm as an agricultural enterprise including a number of households should be carried out.

<sup>10</sup>Farms that earn income per farm household member equal to, or above, that of non-farm employees who are living in rural areas are "viable units" (Hayami, 1988).

very limited. On the supply side, landlords still feared that, once let, land would be lost (Hayami, 1988). On the demand side, because the small farm was composed of many fragmented plots located in different parts the village, the leaseholder could not join them up into large units or change their shape into roads, canals, ponds, etc. (since the ownership belonged to the leaser). Therefore, large machinery could not be used. In this way too, it is the shortcomings of private landownership that have constrained both land leasing and the efficient use of the leased land.

Since economies of scale could not be achieved, the number of viable farms was reduced. Thus, farmers and cooperatives organized political lobbying for *protection* and the ruling party was obliged to yield, fearing a loss of votes (Hayami, 1988). In 1960, a "cost of production and income compensation scheme" was designed. As the monopsonist buyer, the government bought rice at a predetermined price and sold it at a lower price, thereby subsidizing rice farmers, while an accompanying law prohibited rice imports. Rice prices increased to ten times the level of world prices in the 1980s (Schaede, Lowe and Tokunaga, 1996).

As a result, in this period the domestic budget deficit for rice rose to more than US\$7 000 million, leading to international protests, especially from the United States. The GATT Uruguay Round of multilateral trade negotiations in 1993 stipulated a "phase-in" of rice imports of 10 percent of the total market until 2005. Therefore, when Japan experienced a disastrous harvest in 1993, rice had to be imported for the first time in 1994 from Thailand, China, the United States and Australia (Schaede, Lowe and Tokunaga, 1996). Rice self-sufficiency was over. In 1996, two-thirds of Japan's food consumption consisted of imported, cheaper food. Further liberalization is expected (Kristof, 1996). However, under these circumstances, it is difficult for rice farmers with small and fragmented farms to survive and for the government to restore rice self-sufficiency.

Subsidies have to continue. A grant of 6 000 billion yen was included in the 1995/96 budget for farmers to adjust to the new regime (Schaede, Lowe and Tokunaga, 1996). The critical issue is therefore how to consolidate and enlarge the small and fragmented farms.

Small and fragmented farms were efficient in a low-wage economy since they were conducive to development and diffusion of land-saving and scale-neutral technology. But in the high-wage economy, they hamper the achievement of economies of scale. This problem is common to all rapidly industrializing economies with limited land resources and a reduced working population in agriculture (Hayami and Yamada, 1991). Of other rice-based economies under private landownership in monsoon Asia, Taiwan Province of China and the Republic of Korea have replicated the Japanese model. Indonesia, Malaysia, Thailand, Bangladesh, India, Pakistan, the Philippines, Sri Lanka, Bhutan and Nepal may be regarded as at lower stages of the model. Once their industrialization has led them into the high-wage economy, this small and fragmented farm structure would also prove to be non-beneficial.

Therefore, the small and fragmented farms have become the remaining obstacle in the sustainable agricultural and rural development of monsoon Asia.<sup>11</sup> This problem has been taken as an argument against land reform from the feudal landownership system in other rice-based economies of monsoon Asia, on the grounds that the Japanese experience demonstrates that the benefits of scale economies will be lost if estate farming is dissolved (Koppel, 1993; Takahashi, 1993). Although this problem has been the subject of substantial analysis carried out by many leading

---

<sup>11</sup> In 1991, FAO/Netherlands Conference on Agriculture and the Environment defined the essential and interdependent goals of Sustainable Agricultural and Rural Development as "Food security, to be obtained by ensuring an appropriate and sustainable balance between self-sufficiency and self-reliance; employment and income generation in rural areas, particularly to eradicate poverty; and natural resource conservation and environmental protection."(FAO, 1995).

economists in this field for many years, solutions have not yet been found (Bray, 1986; Francks, 1995; Hayami, 1988; Hayami and Yamada, 1991; Oshima, 1993).

The author's proposals for overcoming this remaining obstacle unsolved by the Japanese model are as follows.

### Proposal I

Establishing a mixed economy of consolidated private farmland and public infrastructure land.

### Consolidated private farmland.

Fragmented plots could be reorganized into large land units through the exchange of location and ownership. Following is an illustration of such a system (the numbers are imaginary; the sizes of farms in figures are not proportionate to the grades):

Suppose a village has  $m$  (e.g. five) household farms –  $F_m$ :  $m = 1, 2, \dots, 5$ ; each farm has up to  $n$  (e.g. ten) plots located in different places –  $P_n$ :  $n = 1, 2, \dots, 10$ .

Also suppose  $F_1$  has six plots,  $F_2$  seven plots, ...,  $F_5$  ten plots; (see Table 1).

Each plot can be assessed on  $i$  factors (e.g. five: area, fertility, access to water, sunshine, convenience for transport) –  $Q_i$ :  $i = 1, 2, \dots, 5$ .

Each factor can be given a different weight –  $W$ :  $W = [0, 1]$  (area and fertility may receive higher weights and, in general, a smaller area of better land could be exchanged with a larger area of poor land; some plots may be given zero as weight for a factor, e.g. if a plot on a northern hillside does not receive any sunshine, it may receive zero for this factor).

Following the assessment, grades could be given to each farm, e.g.  $F_1 = 10$ ,  $F_2 = 20$ ,  $F_3 = 30$ ,  $F_4 = 40$ ,  $F_5 = 50$ . Then, after the main (autumn) harvest, assigning joined larger land units to each farm according to its grade through exchange, the land belonging to each farm should be given the most practical shape possible (e.g. the length of the plot should not be more than three or four times its breadth) (Skovgaard, 1950, p. 44). After this reorganization, each

household would privately own one or a few (preferably no more than three) joined, but therefore relatively larger, farmland units (see Tables 2 and 3).

$$\begin{aligned} \text{Grade for } F_1 &= P_1(Q_1W + \dots + Q_5W) \\ &+ P_2(Q_1W + Q_2W + \dots + Q_5W) \\ &+ \dots \\ &+ P_6(Q_1W + Q_2W + \dots + Q_5W) \\ &= \sum_{n=1}^6 P_n \sum_{i=1}^5 Q_i W = 10, W = [0,1] \\ \\ \text{Grade for } F_2 &= \sum_{n=1}^7 P_n \sum_{i=1}^5 Q_i W = 20 \\ \\ \text{Grade for } F_3 &= \sum_{n=1}^8 P_n \sum_{i=1}^5 Q_i W = 30 \\ \\ \text{Grade for } F_4 &= \sum_{n=1}^9 P_n \sum_{i=1}^5 Q_i W = 40 \\ \\ \text{Grade for } F_5 &= \sum_{n=1}^{10} P_n \sum_{i=1}^5 Q_i W = 50 \end{aligned}$$

TABLE 1  
Before reorganization – fragmented farms

|          |          |          |          |          |             |          |          |
|----------|----------|----------|----------|----------|-------------|----------|----------|
| $F_1P_1$ | $F_4P_1$ | $F_3P_1$ | $F_2P_1$ | $F_5P_1$ | $F_1P_2$    | $F_2P_2$ | $F_5P_2$ |
| $F_2P_3$ | $F_5P_3$ | $F_2P_4$ | $F_4P_2$ | $F_3P_2$ | $F_4P_3$    | $F_5P_4$ | $F_1P_3$ |
| $F_3P_3$ | $F_1P_4$ | $F_4P_4$ | $F_5P_5$ | $F_4P_5$ | $F_5P_6$    | $F_2P_5$ | $F_3P_4$ |
| $F_4P_6$ | $F_3P_5$ | $F_5P_7$ | $F_1P_5$ | $F_2P_6$ | $F_3P_6$    | $F_4P_7$ | $F_5P_8$ |
| $F_5P_9$ | $F_4P_8$ | $F_3P_7$ | $F_2P_7$ | $F_3P_8$ | $F_5P_{10}$ | $F_1P_6$ | $F_4P_9$ |

TABLE 2  
After reorganization – two-plot farms

|          |          |          |          |          |
|----------|----------|----------|----------|----------|
| $F_1P_1$ | $F_3P_1$ | $F_5P_1$ | $F_2P_2$ | $F_4P_2$ |
| $F_2P_1$ | $F_4P_1$ | $F_1P_2$ | $F_3P_2$ | $F_5P_2$ |

TABLE 3  
After reorganization – one-plot farms

|       |       |       |       |       |
|-------|-------|-------|-------|-------|
| $F_1$ | $F_2$ | $F_3$ | $F_4$ | $F_5$ |
|-------|-------|-------|-------|-------|

Some discreteness of plots may be rational. For example, a farmer may need both summer and winter pasture in certain hill areas, or land suitable for seed nurseries or for growing rice, or varieties of soil and situation in certain types of mixed farming. There is also a local custom of working both an upland plot and a plot on riverbanks and islands where work is done in entirely different seasons (Binns, 1950). Many farms in mountain regions consist of three separate estates – in the plains, in the middle levels and on the high levels. The solution may be to lighten the task and the expense of the peasants by regrouping as much as possible the lands which they possess at the various levels, and by reducing to a minimum the capital invested in construction (Government of Switzerland, 1950). Thus the numerous plots of a farm may be consolidated into two or three, rather than one, joined land units. Needless to say, different localities have specific peculiarities which are beyond the scope of this general discussion but should be taken into consideration in decision-making.

**Public land for major infrastructure items.** Among the large land units, major infrastructure items (main roads, canals, dams, irrigation and drainage network, electricity facilities, ponds, warehouses, other buildings, etc.) could be built as either i) jointly owned assets – the infrastructure items could belong to the government or village and those households and not invested in their construction according to their respective investment shares; the land beneath them should belong to the government or village; or ii) exclusively public property with both the investment and land beneath them belonging to the government or village. The main reason why such land should belong to the public is that private owners have the right to withdraw their land if they wish, which would exert harmful externalities on the whole community.

**Expenses** are necessarily incurred in the above process. For private landholders,

some permanent crops, buildings and other infrastructure in the old plots would have to be removed and compensated and new buildings and other infrastructure in the new farms be built and subsidized. Some peasant farmers might be asked to migrate to other areas and be subsidized. Public infrastructure implies public finance; fees for organizational purposes, e.g. setting up ad hoc committees, inviting external experts (surveyors, appraisers, etc.) who are supposed to be fairer than internal personnel. For land purchase, if consolidation is combined with land reform, i.e. extra fields belonging to landholders are sold to peasants in consolidate form directly or indirectly (bought by public authorities then sold to peasants). These expenses should be borne by the central and local governments, village committees and landholders in the form of government grants and loans, bank credits and personal payments. The village committees and landholders should be involved in decision-making and allocation.

The process of exchange of private plots for consolidation would not be easy. Individual considerations would constitute obstinate difficulties to consolidation. The farms resulting from consolidation could differ considerably in size, type, topography and value. Some farmers will almost certainly get better bargains than others and probably a still larger number will fear that others may do so. Satisfactory consolidation may result in leaving some farmers with poorer-quality land than they had before and it may not be possible to accommodate all the farmers. This would be compounded by the inertia of peasant traditions. For example, one family could claim that its plots are the heritage of its ancestors and could not be given away. Another may feel unfamiliar with the new plots. There will also be concern about financial matters. For example some farmers may worry that permanent crops, buildings, etc., in the old plots would not be sufficiently compensated (Binns, 1950).

Such realities imply that, to fulfil its objectives, consolidation may be voluntary

or partly voluntary or may need to be compulsory.

**Voluntary consolidation.** Combined private action may take the form of the voluntary cooperation of a group of farmers, either through a formal cooperative society or through some looser form of ad hoc association. Such spontaneous efforts should be assisted and encouraged by governments. However, owing to the above-mentioned individual considerations, complete success is unlikely to result from purely private enterprise (Binns, 1950).

An example of voluntary consolidation was the attempt by the freehold farmers (peasant owners) themselves to consolidate the village fields of Oster Hjermitselev, Denmark, in 1820. Having been unable to agree on a rational consolidation scheme, the farmers' land remained split up in 12 different places throughout the village. In 1917, nearly 100 years later, although some amalgamation of the parcels of land had taken place, the situation remained unchanged, demonstrating the limits to consolidation by voluntary private action. Denmark's experience is that, where consolidation has been influenced by the peasant farmers themselves, the process has not been carried out well (Skovgaard, 1950).

In all voluntary and partly voluntary schemes, individual interests are a determinant factor. There is the obvious difficulty of getting a large number of people, however well-intentioned, to remain in substantial agreement throughout the proceedings. Even a very few recalcitrants may wreck or seriously impair the best of schemes. Thus, government intervention is required. Government action may be divided roughly into action in which compulsion is a reserve to facilitate voluntary efforts (partly voluntary consolidation) and action based primarily on compulsion (compulsory consolidation) (Binns, 1950).

**Partly voluntary consolidation.** Here, government intervention towards consolidation has aimed at encouraging

voluntary action and supporting it by financial and other inducements, legal reserve power and technical assistance. Such activities need to educate public opinion, with very careful and intensive preparation. For carrying out consolidation, agreement can be by a *substantial majority* or *simple majority* of those landholders who control more than half of the land concerned. However, owing to the difficulty of securing the consent of a large number of smallholders, even the requirement of the consent of a simple majority has been found to prevent consolidation where it is most needed. This has led some countries to permit the competent authority to order consolidation where a *substantial minority* of the landholders, or even a *single landholder*, desire it, if the authority certifies that the consolidation is in the public interest. The general pattern is for the consolidation process to be initiated by the government, usually in response to a local request, and for it to be carried out if a sufficient proportion of the landholders concerned give their consent (Binns, 1950). Below are two successful cases of consolidation in Ireland and Switzerland.

*Ireland.* Before 1870, the ownership of the land in Ireland was concentrated among a small number of landowners with about half a million tenant families who enjoyed no security of tenure or protection against arbitrary increases in their rents and who, on eviction, were not entitled to compensation for improvements they had made. In the areas suitable for grazing, smallholdings were consolidated into large pasture and tenants there were forced to emigrate abroad or to other areas. Rural congestion was caused by overpopulation in the poorer and lighter lands as well as in some other areas of the country. Hence the "congested area", which refers to any district where a considerable number of holdings were of such size or quality as not to afford a reasonable means of livelihood for their occupiers. While the concentration of ownership was made secure through the system of undivided succession, the tenants' holdings were excessively

subdivided and the number of tenants progressively increased. As a result, a tenant's farm could have as many as 20 or 30 scattered plots (Government of Ireland, 1950).

During the period 1870-1946, a series of legislative acts were passed to allow the authority (Land Commission) to purchase (initially voluntarily but later compulsorily) from the landlords all tenanted land of the country, untenanted land in congested counties and the untenanted land outside such counties as was required for the relief of rural congestion. The authority could purchase other untenanted land by voluntary agreement with the landlords who could also keep demesne (land used by themselves). Afterwards, rather than selling tenants the ownership of the fragmented farms already held by them (as in the case of Japan), the authority consolidated, enlarged, improved and rearranged them by constructing self-contained land units, including roads, fences, drains, dwellings, outoffices, peat fuel supplies, etc., then sold them to tenants, former evicted tenants, former employees, migrants, cottiers and so on. The lords were paid by a special government stock and the government then charged the peasant purchasers annuities over a period of 66.5 years (Government of Ireland, 1950).

The rearrangement of holdings was an intricate and tedious process, for the tenants were often very exacting, and much tact and discretion as well as technical skill were required by the authority inspectors engaged on this work. Where possible, the rearranged holdings were brought up to an economic standard. But even where this was not possible, the rearranged and enlarged holdings were much more valuable than the old ones and greatly improved the living conditions of the tenants. The redistribution was partly voluntary because the authority induced the tenants to agree to the exchange by enlarging the holdings with additional land (either from migrants' surrendered holdings or from adjoining untenanted lands), and raising their standard with better housing and other

improvements (Government of Ireland, 1950). It was also partly compulsory since the authority otherwise could refuse to sell land to them.

Any substantial economic improvement of conditions in the congested rural areas depended primarily on the migration of landholders from these areas to holdings provided for them on untenanted lands elsewhere as well as on the utilization of migrants' surrendered holdings by the remaining tenants. The migration was also partly voluntary since the migrants were induced by the consolidated, enlarged and improved farms in new areas (Government of Ireland, 1950), and partly compulsory, since the authority held the power not to sell them land in their original areas.

*Switzerland.* Until the nineteenth century, land reform against feudalism in Switzerland distributed farm ownership to tenants who already tilled the land thus maintaining fragmentation (just as in Japan). Various cantons (prefectures) tried voluntary consolidation schemes but failed. In 1912 the Swiss Civil Code stipulated partly compulsory consolidation: "When improvements to the soil (control of watercourses, drainage schemes, reforestation, roads, consolidation of fragmented forests and of rural lands, etc.) cannot be carried out except by the owners as a body, and when measures necessary to this end have been decided upon by *two-thirds* of the persons interested who possess *more than one-half* of the land concerned, the other owners shall be compelled to adhere to this decision." Appeals could be made to the consolidation authority (syndicate); then to the administrations of the commune, district, or canton, or to an arbitration tribunal consisting of specialists; and then to the central appellate commissions whose decision was final, so that landowners had sufficient opportunity to defend their interests but could not block the consolidation process (Government of Switzerland, 1950).

The procedure was based on the principle of compensation in kind, with due regard to

the value of the properties surveyed (in terms of land, permanent crops, buildings, etc.). Next, private ownership and the location of lands were exchanged, and this process was supplemented by a road plan that would permit the rational use of the redistributed lands, the construction of outlets for the drainage of surface water, etc. Permanent crops and buildings in the old plots which had to be removed were compensated in cash. As a general rule, communal, cantonal and federal grants represented a total of 60 to 70 percent of the expenses connected with consolidation (Government of Switzerland, 1950).

**Compulsory consolidation.** The intervention of the central government or local authorities could also be mandatory, as the Danish example shows.

Until the 1750s, Danish agriculture was dominated by the manorial system, together with a few freeholders. Manors were owned either by the Crown or, more usually, by lords. Of this land, about 15 percent was held directly by the manorial owners as demesne, and the remainder by copyholders for life, who were dependent on the lords and received military protection. The land was fragmented. Thus, the land reform of the eighteenth century was aimed at not only giving land ownership to copyholders but also at consolidating land (Skovgaard, 1950).

The first government measures in the 1750s relied on the agreement of peasant farmers to consolidate the manorial fields and did not produce significant results. The consolidation operations carried out on the Bernstorff Manor were of greater importance. On this manor, comprising about 200 ha of demesne and about 1 600 ha of copyhold, land was worked by 41 copyhold farmers in three villages. All the land was mapped, surveyed and classified and was then divided into blocks of square or rectangular form as far as the configuration of the land permitted. The blocks were not of equal size, as the principle was that the copyholders belonging to each village should be on the

same economic footing after consolidation as they were before, and copyholders who received poorer land were compensated by obtaining larger areas. Thus in one village the area of the smallest farm as compared with that of the largest farm was in the ratio 1:2; in the two other villages the ratio was 2:3. After consolidation, the distribution of the farms among the copyholders was made by lot, and the peasants who had to move from the village to their fields received a subsidy for new buildings. When the consolidation had been carried out, the lords sold all the farms to the copyholders, who thus became owner-peasants (Skovgaard, 1950).

The Counts of Bernstorff, as the local authority, carried out the consolidation scheme from high patriotic and social ideas. The copyholders were not enthusiastic about the consolidation and indeed the peasants who were to move their farmsteads fiercely resisted the measure. But in a few years the arrangement proved to be of value. In 1783 the former copyholders erected an imposing memorial in token of their gratitude to the Counts of Bernstorff (Skovgaard, 1950).

These operations thus became the model for much subsequent work in the following years, as a number of lords carried out consolidation activities according to the same principles. The consolidation process was most successful in places where the local authorities ignored the views of the peasants. The government then combined all existing rules of law on consolidation in a new act, the Consolidation Act of 1781, which became the fundamental law for all consolidation in Denmark. It was a comprehensive enactment which prescribed in detail all rules governing consolidation, the technical details being in accordance with the procedure adopted at the Bernstorff manor and with experience gained there. It stipulated that every owner of land in a village was entitled to demand that his or her land be consolidated and combined into a single lot or, where this was not possible, two or at most three lots. This provision applied regardless of

whether other owners of land were willing to take part in the consolidation. The authorities, after consultation with all landholders of the village, proposed consolidation of the whole area, despite owners' wishes to the contrary, in order that the consolidation of land belonging to one particular owner might not interfere with a subsequent complete consolidation. All the holders of land were bound by law to contribute to the aggregate consolidation expenses *pro rata*, according to the size of their land. A later act of 1792 further demanded recalcitrants to bear the cost of any delay in the consolidation. As a result, the land reform, together with consolidation, was essentially complete before 1835, in which year only about 1 percent of the copyhold land was not yet consolidated (Skovgaard, 1950).

For Japan and other rice-based economies under private landownership in monsoon Asia, partly voluntary consolidation may be the best solution, but compulsory consolidation should not be excluded whenever and wherever necessary.

After consolidation, there could be two ways to operate the land.

- *Individual lease.* Part-time farmers could lease their compact land units to full-time farmers so that the latter could carry out larger-scale land activities and even use large machinery. Some shortcomings may remain. First, if the land units of leaser and leaseholder are not adjacent but are separated by land units of other owners, it would be difficult to join them by re-exchange of private ownership and location of land units with their neighbours because of the high transaction costs involved. Second, once the lease contract is over, the leaser may withdraw the land. Hence, raising and/or maintaining economies of scale in land would be hampered. Third, young people may not want to succeed their parents in farming.
- *Setting up production cooperatives or companies.* In such a cooperative or company, public land used for infrastructure and private farmland could

be administered as land shares (private landowners may choose not to till the land); members (even those outsiders who do not own any land in the cooperative or company) could invest capital shares, while revenue could be distributed according to land shares, capital shares and labour contribution. Members could then contribute to investment in the cooperative or company (e.g. buy more machines) as their capital shares. During the reorganization of private farmland, the land units of those who wish to join the cooperative or company could be put together, so that the land units of all landowners of the cooperative or company could be joined to reach a much higher level of economies of scale than that under an individual lease. Raising capital shares could make the position of the cooperative or company in equipment (especially large machinery) much stronger than it would be under an individual lease. A few well-trained managers could be hired to supervise the operation by full-time farmers and other employees. Wage labour could be employed so as to overcome the problem of no successor, as faced in individual farming. One remaining shortcoming may be that some private landowners may quit the cooperative or company if they wish. As a result, the large joined land might be split up.

## Proposal II

An alternative reform proposal consists in compulsorily buying rural land at appropriate prices for public ownership and setting up a dual land system under the management of villages and regulation by central and local governments. Land for living could be distributed equally to rural residents for their use for housing and a certain amount of agricultural production for self-consumption. If a person has formally migrated to the urban sector, a proportionate amount of land should be withdrawn from their household. Land for production should be contracted for a long term to expert farmers who aim at a higher

output of rice and other products so that large land units could be formed and large machinery used. Contracts could be transferred and renewed according to market principles. Within the contract period, if the output target is not reached for reasons other than natural disaster, land quality is destroyed, or production abandoned etc., the contract could be stopped and sanctions applied. If land improvements have been carried out, awards could be granted. Production cooperatives or companies (as presented above but without private land shares) could also be set up in which expert farmers could work together. Wage labour could also be hired. Hence a mixed economy of public landownership, individual management and capitalist wage labour employment. If some production becomes surplus, fields could be used for other (even non-agricultural) productive purposes. The above-mentioned shortcomings of individual leases and production cooperatives or companies could be avoided. Details such as whether the public ownership be at the state or local government or village level or land prices and the fees and lengths of land contracts should be determined through a gradual process of experiments, public debates and expert consultations.

These first two proposals might be useful for other rice-based economies in monsoon Asia under private landownership when small and fragmented farms become an obstacle to sustainable rural development.

### Proposal III

In those rice based-economies in monsoon Asia that have not yet implemented or completed land reform from the feudal system, reform could be achieved without maintaining the fragmented plots as Japan did. Peasant farmers could be given one or a few, but relatively larger, joined land units as in Ireland and Denmark.

### Proposal IV

Population control should be strengthened, otherwise, dividing the parents' farms

among many children for inheritance purposes would refragmentize land units.

### Proposal V

Raising economies of scale in land should be gradual and follow the progress of diversified cropping, non-crop agriculture and off-farm activities. If, before the absorption of surplus labour by the development of these sectors, many land units were already transferred to large-scale farmers using large machinery, small peasant farmers would find it hard to survive. Thus, land reform providing limits on landholdings and rent as well as protection of tenants from eviction would be necessary. As these sectors developed, such controls could gradually be relaxed.

## BIBLIOGRAPHY

- Binns, B.O.** 1950. *The consolidation of fragmented agricultural holdings*. Washington, DC, FAO.
- Bray, F.** 1986. *The rice economies – technology and development in Asian societies*. London, Blackwell.
- FAO.** 1972. *FAO Production Yearbook 1972*. Rome, FAO.
- FAO.** 1993. *FAO Production Yearbook 1993*. Rome, FAO.
- FAO.** 1995. Current thinking and activities. Paper prepared by the Sustainable Development Department for the Oversight Panel on Sustainable Development, 22-24 November. Rome, FAO.
- Francks, P.** 1995. Agricultural adjustment and the East Asian development model: the Japanese example. Paper presented at a seminar at the School of Oriental and African Studies, London.
- Government of France.** 1950. Consolidation of agricultural holdings in France. In B.O. Binns, ed. *The consolidation of fragmented agricultural holdings*. Washington, DC, FAO.
- Government of Ireland.** 1950. Relief of rural congestion in Ireland. In B.O. Binns, ed. *The consolidation of fragmented agricultural holdings*. Washington, DC, FAO.
- Government of Switzerland.** 1950. Consolidation of land in Switzerland. In B.O. Binns, ed. *The*

- consolidation of fragmented agricultural holdings.* Washington, DC, FAO.
- Hayami, Y.** 1988. *Japanese agriculture under siege.* New York, St Martin's Press.
- Hayami, Y. & Yamada, S.** 1991. *The agricultural development of Japan – a century's perspective.* Tokyo, University of Tokyo Press.
- Kojima, R.** Dec. 1988. Agricultural organization: new forms, new contradictions. *China Qtly.*
- Koppel, B.** 1993. Land policy problems in East Asia: understanding the past and moving toward new choices. In B. Koppel & D.Y. Kim, eds. *Land policy problems in East Asia – toward new choices – a comparative study of Japan, Korea and Taiwan.* Honolulu, Hawaii, USA, East-West Center and Kyonggi-Do, Republic of Korea, Korea Research Institute for Human Settlements.
- Kristof, N.D.** 1996. Japanese family farm: a way of life in crisis. *International Herald Tribune*, 3 January.
- Nishimura, K.G. & Sasaki, S.** 1993. Agricultural land reform and the Japanese farm land market. In B. Koppel & D.Y. Kim, eds. *Land policy problems in East Asia – toward new choices – a comparative study of Japan, Korea and Taiwan.* Honolulu, Hawaii, USA, East-West Center and Kyonggi-Do, Republic of Korea, Korea Research Institute for Human Settlements.
- Nurkse, R.** 1953. *Problems of capital formation in underdeveloped countries.* London, Blackwell.
- Oshima, H.T.** 1987. *Economic growth in monsoon Asia.* Tokyo, University of Tokyo Press.
- Oshima, H.T.** 1993. *Strategic processes in monsoon Asia's economic development.* Baltimore, MD, USA, The Johns Hopkins University Press.
- Rothacher, A.** 1989. *Japan's agro-food sector.* London, Macmillan.
- Schaede, U., Lowe, D. & Tokunaga, Y.** 1996. *Economy – Japan. The Far East and Australasia 1996.* Europa Publications.
- Skovgaard, K.** 1950. Consolidation of agricultural land in Denmark. In B.O. Binns, ed. *The consolidation of fragmented agricultural holdings.* Washington, DC, FAO.
- Takahashi, A.** 1993. The evolution of Japan's land policies in the East Asian context. In B. Koppel & D.Y. Kim, eds. *Land policy problems in East Asia – toward new choices – a comparative study of Japan, Korea and Taiwan.* Honolulu, Hawaii, USA, East-West Center and Kyonggi-Do, Republic of Korea, Korea Research Institute for Human Settlements.

## **Enseignements tirés d'une analyse diagnostique effectuée dans la région albanaise de Divjaka**

*L'objectif du projet de recherche décrit dans cet article était d'identifier les éléments-clés, d'un point de vue tant conceptuel qu'opérationnel, propres à favoriser le développement durable en Albanie. La région de la plaine côtière de Divjaka, avec ses potentialités agricoles et écologiques a servi de «laboratoire naturel». Etant une des régions les plus productives du pays, elle a été utilisée pour tester la cohérence et la faisabilité de la politique agricole albanaise actuelle, ainsi que pour concevoir et adapter des projets et des actions de développement et associer la méthodologie du diagnostic des systèmes agraires à d'autres méthodes appartenant à des disciplines connexes. Pour chaque cas, une comparaison des différents points de vue et des approches théoriques a été faite.*

## **Enseñanzas de un análisis de diagnóstico realizado en la región de Divjaka, Albania**

*El objetivo del proyecto de investigación que se describe en este artículo fue identificar los conceptos y actuaciones que pueden facilitar el desarrollo sostenible en Albania. La costa plana de Divjaka, región de considerable potencial agrícola y medioambiental, sirvió de «laboratorio natural». Debido a que es una de las zonas más productivas del país, Divjaka se utilizó para probar la coherencia y viabilidad de las actuales políticas agrícolas del país, y para formular y adaptar proyectos de desarrollo y otras intervenciones. La metodología de diagnóstico se integró con otros métodos provenientes de disciplinas afines, y se compararon diferentes perspectivas y enfoques teóricos que se adoptaron para estudiar cada caso.*

# Lessons from a diagnostic analysis of Albania's Divjaka region

Massimo Canali

Agron Hetoja

Ilir Peqini

Andrea Segrè<sup>1</sup>

*The purpose of the research project reported in this article was to identify a number of key elements, from both a conceptual and an operational point of view, that might facilitate sustainable development in Albania. The flat coastal region of Divjaka, with its substantial agricultural and environmental potential, acted as a "natural laboratory". As one of the most productive regions of the country, it was used to test the consistency and feasibility of the current national agricultural policy as well as to formulate and adapt development projects and interventions; and to integrate the diagnostic methodology of agrarian systems with other methods drawn from related disciplines. A comparison was made of the different perspectives and theoretical approaches applied in each case.*

## INTRODUCTION

This article summarizes the results of a diagnostic analysis<sup>2</sup> conducted in Divjaka, a region located on the Albanian coastal plain surrounded by Karavasta's lagoon and by the coniferous forests of the homonymous national park. This region was selected mainly for three reasons. First, because different studies show that the area includes the most explicit patterns of advanced forms of market-oriented practices, particularly concerning vegetable production; second, because the region is characterized by a

very unique ecosystem that could eventually evolve into an integrated development of socio-economic, biophysical and agro-environmental determinants; and third, because of the total absence, so far, of foreign technical assistance and projects.

The aim of this article is, first, to present the diagnosis of the current dynamics and the development action that needs to be undertaken in the region. Next it seeks to deduce some more general policy implications for the development of Albanian agriculture. The extension of the diagnostic analytical framework to other related fields, the third aim, is only briefly discussed, as it will be the specific objective of a second field survey planned for a later stage. It is worth noting, finally, that the field survey reported here was conducted during the second part of 1997 and therefore the analysis carried out was also useful to assess the condition of the farm sector after the collapse of the financial pyramid schemes.

<sup>1</sup> M. Canali, in strict cooperation with A. Hetoja and I. Peqini, drafted the middle sections of this article, while A. Segrè, coordinator of the research project, wrote the first two sections and the last. The paper benefited from seminar participants' comments in Tirana where the preliminary results of the field surveys were presented and discussed. The authors are also indebted to the other members of the project's research team: H. Bogucanin, M. Bonazzi, A. Brandani, S. Giorgi, S. Gomez y Paloma, J. Mulic and V. Selak. Responsibility for the final content, however, rests with the authors.

<sup>2</sup> For the analytical framework of the agrarian system diagnosis, see Groppo in FAO (1992) and Canali (1994), including the references quoted in their contributions.

### ALBANIAN AGRICULTURAL DEVELOPMENTS: BEFORE AND AFTER THE 1997 CRISIS

The collapse of the financial pyramid schemes earlier in 1997 and the consequent turmoil halted the apparently fast pace of economic growth in Albania.<sup>3</sup> The macroeconomic framework worsened dramatically, with increases in unemployment and inflation rates as well as government budget and trade balance deficits.

Although measuring GDP is difficult owing to the significant share of the informal sector, recent estimates show that agriculture's position in the overall economy increased from 52.3 percent in 1996 to 59.1 percent in 1997. This figure, along with the increase in the share of the labour force employed in agriculture (from 52.7 to 68.8 percent), confirms that the crisis brought the country "back to the fields".<sup>4</sup> Preliminary estimates provided by the Ministry of Agriculture and Food indicate that agricultural production increased slightly (+1 percent) as a result of the combined effect of the decrease in livestock production and an increase of vegetable production.

Thus, when compared with the other economic sectors in 1997 (the share of industry, construction, transport and services in GDP registered a significant decline), agriculture maintained a degree of stability, thereby showing the capacity of the sector to absorb shocks. However, it is clear that deterioration of the macroeconomic framework brought about by the crisis will certainly influence the sector in the short term. Moreover, the "structural" problems that affected Albanian agriculture before 1997 remain.

The reform was implemented very rapidly and resulted in a sort of perfect "liberal and free trade model". Former collective farms

(both land and non-land assets) and agroprocessing enterprises have been privatized, markets and prices are fully liberalized, direct support practically does not exist, there are no subsidies on agricultural exports, import tariff levels are very low and quotas are not applied to exports or imports.

However, a number of undesirable effects have emerged since the beginning of the transition process, including outmigration from marginal, mountain, rural and even agricultural areas; natural resource and environmental degradation; demographic pressure on urban and peri-urban centres; and rural poverty.

The level and composition of agricultural trade have evolved in response to the transformation of the Albanian economy and the inflows of food aid. While the share of agricultural products in total exports is diminishing and regards a limited number

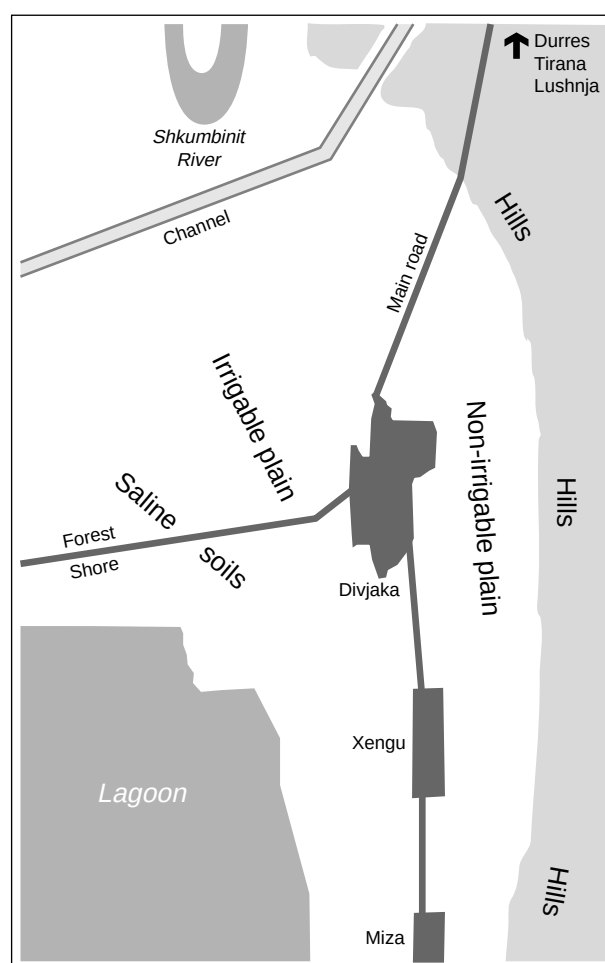


FIGURE 1  
**Schematic representation of the Divjaka region**

<sup>3</sup> Some hypotheses on the origin and sustainability of the pyramid schemes as well as on their socio-economic and political consequences in Albania are reported in Segre (1997).

<sup>4</sup> A deeper analysis of the impact of the crisis on agriculture can be found in Teqja, Beka and Segre (1998).

of products (i.e. medicinal herbs, fish, tobacco and dried beans), imports of agrofood products consistently increased its share in total imports.<sup>5</sup>

Growth is constrained by the small fragmented nature of family farms (there are about 450 000 small-scale farmers with an average of 1.2 ha divided into four to five parcels),<sup>6</sup> the low productivity of farm technology and management systems, inadequate access to credit as well as input and output markets, an inadequate and poorly maintained road system, a lack of transport and market infrastructures and a predominantly subsistence approach to farming owing to risk aversion.

### **DIVJAKA: A BACKGROUND**

Divjaka is located on the Albanian coastal plain, about 40 km south of Durres, close to the mouth of the Shkumbinit River. A major part the Divjaka region is a sandy plain stretching over more than 3 100 ha between the Adriatic Sea and a formation of clayey hills that reach a height of 100 m.

On its southern side, the region is bordered by the lagoon of Karavasta, covering 4 500 ha. Environmentally, this area is significant for its more than 200 species of wild birds, including many rare and globally threatened species such as the remarkable Dalmatian pelican, the pygmy cormorant, the white-headed duck, the spotted eagle and the pallid harrier. The predatory avifauna is able to thrive because of the lagoon's rich fishery.

Between the lagoon and the shore, a large sand bar of dunes is covered with an ancient coniferous forest. Umbrella pine and wild pine are dominant, but oak, ash, elm, poplar and a dense undergrowth of Mediterranean shrubs also flourish. This

1 200 ha area between the mouths of the Shkumbinit and Semanit Rivers forms the Divjaka National Park.

The climate of the region is typically Mediterranean: mild and wet in winter, hot and dry in summer. The dry season is from May to October. During the winter, cold winds frequently blow very hard from the north.

Human settlement is concentrated and the population is gathered in three villages: Divjaka, Xengu and Miza. Divjaka is the biggest, with 6 400 people, and is the capital of the local municipality. Xengu and Miza have about 600 and 1 500 inhabitants, respectively. The municipality also includes four villages located in the inner hills, with a population of 2 400. Divjaka, Xengu and Miza are situated along the main road that crosses the plain from the north to the south, linking the region with Durres, Elbasan and Lushnja, the district's capital. The road is paved only as far as Divjaka.

The three villages are formed, for the most part, by independent single-storey houses. Homes usually have electricity, but no running water. The aqueduct, recently repaired by a Finnish NGO, supplies drinking-water to a system of small public fountains. Divjaka has a primary and a secondary school, a post office and a chemist's shop. The population of the region comprises 2 750 families, two-thirds of whom are Orthodox while the rest are Muslims. Divjaka has an Orthodox Church, recently rebuilt on the site of the village's old church which was destroyed in 1967.

Agriculture is by far the most important activity in the region. The main products are potatoes, watermelons and vegetables that reach Tirana and other urban markets. Thanks to the consistent production of cash crops, living conditions in Divjaka are fairly good when compared with the general situation of Albania's rural areas which, for the most part, can only sustain a subsistence agriculture. Fishing is a secondary activity: an exclusive concession of exploiting the lagoon has been granted to a fishers' cooperative, whose production is mainly for export.

<sup>5</sup> It should be noted that a large part of agrofood imports originate from countries of the European Union and they therefore benefit from common agricultural policy (CAP) subsidies.

<sup>6</sup> Uncertainty over property rights, administrative chaos and apathy emerged and hampered land consolidation. Some measures were adopted but an effective and functioning land market (leasing and sales) never developed, although some informal agrarian contracts are recorded.

The Divjaka region can be divided into four agro-environmental areas. In the area bordering the lagoon, where the altitude is lower than 1 m above sea level, the ground is frequently flooded during the wet season and soils are affected by salinity. This area is not cultivated and is used only as pasture.

Between the zone of salted soils and the main road, the altitude reaches 3 m. Here, fresh groundwater is just a few metres beneath the surface, so farmers can easily draw on it. Cash crops can be cultivated almost exclusively in this irrigable zone.

Between the main road and the hills, the plain rises gradually. The groundwater becomes deeper and scarcer and the soil structure is more balanced. This area is not irrigable and is usually cultivated with crops for home consumption and fodder: wheat, beans, maize, alfalfa and clover.

The hills are planted with olive trees, some vineyards and orchards. These plantations date back to the socialist period and are in very bad condition while nearly all the fruit-trees should be renewed. In general, present owners are not in a position to exploit the tree crops profitably, so they use the land for pasture and some dry crops.

## **RECENT AGRARIAN HISTORY AND CURRENT CONDITIONS OF THE REGION**

### **Divjaka's agriculture before 1946**

Before the land reform of 1946, a natural forest occupied 70 percent of Divjaka region. The arable land was cultivated with ancient tools and techniques of Mediterranean agriculture. Peasant farmers produced grains and dairy for home consumption and agricultural surplus was negligible and often completely absent.

The local society consisted of extended family groups with several generations living together and managing the common patrimony. Usually households were composed of 7 to 15 members, but the most powerful groups included as many as 40 to 50 members. Peasants had property rights on the land they cultivated and land distribution was almost homogeneous. One-

quarter of the households owned less than 1.5 ha of land, but a large majority had 2 to 3 ha. Only very few holdings were larger; the largest was 200 ha.

In 1946, the communist government started the land reform with the aim of reducing inequalities in the countryside and preparing suitable conditions for a complete collectivization of the Albanian economy. The state expropriated land, buildings and means of production and redistributed them without any kind of compensation. In Divjaka, the reform assigned each family 5.3 ha of land, including woods and arable surfaces. Families only had the right to use the land, whereas the property belonged to the state. After the reform, Divjaka's agriculture did not make any significant technical progress. Established quotas of agricultural production had to be delivered to the state at institutional prices, but the exchange terms were often unfair for the farmers. Moreover, the state imposed its decisions on the cropping pattern.

### **The period of collective agriculture**

In 1954, the region was involved in agricultural collectivization. From January 1954 to February 1957, all the land already distributed with the reform was forced into three cooperatives, one for each village, and former assignees became their dependants. In 1963 the three cooperatives were merged into the Cooperative of Divjaka, forming a giant farm of 3 000 ha which included the entire region. Collectivization brought considerable changes to Divjaka's agriculture. Tractors, machinery, greenhouses, cowsheds, chemicals and selected breeds were introduced. A large extent of the land was deforested and reclaimed and the landscape of the region assumed its current characteristics.

An impressive system of water management made the whole plain irrigable. The system was fed by three reservoirs located in the hills and by two powerful pumping stations drawing water from a big channel flowing near the Shkumbinit River. An adducer channel

running along all the foothills dominated the plain and, from here, the water flowed down into the network of channels and ditches crossing the plains.

Trained technicians progressively substituted the villages' elders on the managing board of the cooperative. The workforce was organized in three sectors specialized in different types of production. Each sector was formed by three brigades, each of which comprised 60 to 90 people.

The cooperative production system was a high farming system integrated with the agro-industry of the country. Wheat occupied 40 percent of the arable surface and the rest was equally shared between spring and forage crops. Although traditional crops such as wheat, maize and beans still covered a major part of the land, new crops were introduced for industrial processing, for example sunflower and cotton, while potatoes and vegetables (watermelon, tomato and carrot) also became important. In the hills, the deciduous woods had been cleared and substituted with olive groves, vineyards and orchards.

All the produce was sold to the institutional markets and taxation absorbed up to 25 percent of the cooperative's annual turnover. Despite modernization efforts, the cooperative suffered all the limits of Albania's planned economy. Only the isolation of the country and its need for self-producing basic foodstuffs such as grains and dairy products justified the cooperative cropping pattern, which was too extensive and not specialized enough considering the potentialities of the region for intensive horticulture.

The gigantic dimension of the farm and its rigid organization facilitated only the first steps of the modernization process, and further evolution was not possible. Hampered by its size and suffocated by the negative externalities of the Albanian system, the cooperative could furnish no more than the limited range of products adaptable to its true scale.

Mechanization and technical progress could never been followed by adequate

decreases of the labour force. Until its dissolution in 1991, the cooperative continued to be almost the only opportunity of employment in the region. Therefore, work productivity was always very low and the advantages of technical improvements were often frustrated by increasing underemployment.

Communism may have brought Albania out of an archaic economy but it did not build a modern society. The system was incapable of understanding and satisfying the diversified new needs emerging with the social progress that the government itself promoted. Any news was simply ignored and hidden beneath isolationism and oppression. The Cooperative of Divjaka was one of the many manifestations of this contradiction: a traditional rural society was made to work and was transformed for the development of a modern agriculture, but was not allowed to enjoy the benefits.

#### **Divjaka agriculture after decollectivization**

The sudden end of collectivist agriculture marked the decline of communist rule in Albania. Beyond every formal or institutional aspect, the ways in which this event took place could describe the situation of the country at the beginning of the post-communist age. In the summer of 1991, after a spontaneous redistribution of lands and livestock and in an atmosphere of general confusion, the population attacked the collective farms and took away everything they could use or sell.

This was the fate of the Cooperative of Divjaka, whose facilities were looted and, for the most part, destroyed. Twenty-two ha of greenhouses were completely dismantled in just a few hours and, worse, the irrigation system was seriously damaged and rendered unusable. Consequently, a considerable amount of irrigable surface was lost: particularly on the flat land between the main road and the hills where the farmers cannot draw groundwater.

In each village the land was divided among the households, taking into account the number of cohabitants and the different quality of soils: an average of 0.33 ha per

family member were assigned in Divjaka, 0.4 ha in Xengu and 0.35 ha in Miza. This led to the formation of 2 600 holdings with an average size of about 1.4 ha. This surface is shared among five to six and even more plots distributed throughout the four agro-ecological areas of the region; therefore, a part of the land can be used only as pasture and the distance between the farthest plots is normally several kilometres.

In the villages of Divjaka and Xengu, which account for 82 percent of the land distributed, each family received about 50 percent of its land in the irrigable plain, 25 to 30 percent in the non-irrigable plain, 15 percent in the area of salted soils and the rest in the hills with some olive trees. In Miza these proportions varied because the surface available in the irrigable plain is smaller.

Since 1991, these numerous fragmented microfarms have been dealing with the chaotic evolution of the Albanian situation. In the Divjaka region, the new opportunities arising from the free market have stimulated the development of cash crops and a decrease in the area planted with wheat (-30 percent) and forages (-15 percent), whereas sunflower has almost disappeared and cotton is no longer cultivated.

With the aim of consuming more animal products, which were very rare goods during the communist period, farmers have significantly increased their livestock. Data from the whole municipality, which also includes the four villages located in the hills, indicated that, from 1990 to 1996, cattle doubled in number (from 2 110 to 4 340 head), small ruminants increased by 40 percent (from 2 300 to 3 210 head) and poultry quadrupled (from 2 650 to 11 220).

In this period, livestock was one of easiest ways for farmers to accumulate working capital. On the one hand, mechanization is still too expensive for them and both the small size of plots and the ready availability of family labour make it unprofitable. On the other hand, land prices remain high because of the rural population density and

because the uncertain legal framework does not facilitate transactions.

Farms' working capital is very poor. Normally, it consists of manual tools, a small kit for irrigation, some animals, a small cowshed and one or two wells. Machinery is extremely rare. Farmers cultivate manually, although they regularly rent machines for the heavier jobs such as ploughing and harrowing. At present, in each farm it is possible to identify two sectors: a market sector, consisting of cash crop production; and a subsistence sector, consisting of production for household consumption.

In general, the market sector is based on five crops that are cultivated in the irrigated lands. Potato and watermelon are the most important; they are planted in spring as first crops to be harvested at the beginning of the dry season. On the same plots, carrot, cauliflower and cabbage are planted as second crops for the autumn harvest.

The subsistence sector exploits the drylands and could consist in several activities: dry crops, fodder crops, animal husbandry and gardening. Wheat, beans, maize, vegetables, alfalfa, clover, tree crops and pastures set the cropping pattern. The weight of the market sector in each farm is an important element of differentiation. Usually, households in market-oriented farms enjoy a better standard of living. On the contrary, where the subsistence sector is dominant, households live in very poor conditions unless they have other sources of income.

In the present situation, farmers tend to develop the market sector by expanding their cash crop area, but this encounters several constraints. The availability of irrigable land is a first obstacle, as only half of the farmland is located on the irrigable plain – this area is smaller in the southern part of the region.

A second constraint is of a financial nature. The installation of an irrigation system requires an investment that includes at least digging a well and purchasing a pump. However, the majority of farmers have more than one plot in the

irrigable plain, so they have to dig more than one well. Moreover, cash crops necessitate large payments in advance for seeds, chemicals and hiring machinery. The harvest is not always certain: many wells often dry up when the summer dry period begins early.

A third constraint concerns professional skills. Nearly all the farmers were dependants of the former cooperative, where they had specialized tasks. Therefore, not all the farmers are able to cultivate cash crops, especially those who were not involved in agricultural production, for example guardians or clerks. The living conditions of these people have fallen dramatically with the transition.

Services for farmers are organized by some wholesalers who sell seeds and chemicals, provide machinery for hire and also purchase crop production by establishing partnerships with farmers. These people belong to the local middle class and are an important reference point for farmers. They have land too, so they can experiment with new products and new techniques and give advice to farmers. From this point of view, they are almost the only source of technical information. Nevertheless, local wholesalers operate on a small scale with poor commercial facilities and they frequently have difficulty in satisfying the needs of the farmers or giving them correct information. Buyers are the other important component of the local market. During the harvest, numerous buyers come into the region and negotiate directly with each farmer, purchasing products by verbal agreement.

## **FARM TYPOLOGY AND ANALYSIS OF FARMING SYSTEMS**

At present, cash crops allow reasonable living conditions for a number of households. In Albania's rural areas, the region of Divjaka can be considered to be in a good situation. As mentioned above, the extent of the farm market sector is the most important element of differentiation among the households and depends principally on three factors: availability of irrigable land, financial resources to exploit it and

professional capabilities to cultivate cash crops. Using a simplified representation, it is possible to classify the farmers of the region into three groups:

i) The first group, including 20 to 30 percent of all farmers, is formed by those who have all the necessary requisites to cultivate cash crops on almost all the irrigable land of their holdings. This is the wealthiest group, which has the best standards of living the agricultural population could reasonably expect in the region today. Farmers in this group can self-finance their activity and also accumulate some capital.

ii) The second group is the largest and includes about a half of the farmers. Members of this group can cultivate only a part of their irrigable land with cash crops because of general financial problems. Although agriculture satisfies the essential needs of their families, in terms of goods for home consumption and cash for necessary purchases, they can not accumulate enough money to implement their activities. This is the average situation in the region.

iii) The third group includes farmers who do not cultivate cash crops, or can cultivate them only on very small plots, often without using proper techniques. In general they lack both skills and financial means. This is the poorest group and includes 20 to 30 percent of all holdings. Farmers produce essentially for family home consumption but have serious problems in satisfying their basic needs. In several cases, these families live only on emigrants' remittances.

These three groups may be viewed as a simplified farm typology of the region. The three types of farm have different farming systems that have been represented with three models. Each model aims to reproduce the conditions of a type of farm in terms of available lands, irrigated surfaces, land use and equipment.<sup>7</sup> Table 1 shows the structure of the farming system models.

<sup>7</sup> Data utilized to elaborate the three models were gathered from a detailed analysis of 23 farms of the region.

TABLE 1  
Structure of the farming system models

|                             | Farming system                    |                                          |                                       |
|-----------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------|
|                             | Irrigated<br>(20-30% of<br>farms) | Partially irrigated<br>(50% of<br>farms) | Non-irrigated<br>(20-30% of<br>farms) |
| <b>Working units</b>        | 2                                 | 2                                        | 2                                     |
| <b>Farm size</b>            |                                   |                                          |                                       |
| Hypothetical max. farm size | 20 dy                             | 24 dy                                    | 30 dy                                 |
| Real farm size              | 10-15 dy                          | 10-15 dy                                 | 14-18 dy                              |
|                             | (percentage)                      |                                          |                                       |
| <b>Land location</b>        |                                   |                                          |                                       |
| Irrigable plain             | 50                                | 50                                       | 44                                    |
| Non-irrigable plain         | 27                                | 27                                       | 25                                    |
| Saline soil zone            | 15                                | 15                                       | 19                                    |
| Hills                       | 8                                 | 8                                        | 13                                    |
| Total farmland              | 100                               | 100                                      | 100                                   |
| <b>Irrigation</b>           |                                   |                                          |                                       |
| Irrigated area              | 50                                | 27                                       | -                                     |
| Non-irrigated area          | 50                                | 73                                       | 100                                   |
| Total farmland              | 100                               | 100                                      | 100                                   |
| <b>Land use</b>             |                                   |                                          |                                       |
| Cash crops                  | 50                                | 27                                       | 9                                     |
| Crops for home consumption  | -                                 | 23                                       | 34                                    |
| Alfalfa                     | 27                                | 27                                       | 25                                    |
| Pasture                     | 23                                | 23                                       | 31                                    |
| Total farmland              | 100                               | 100                                      | 100                                   |
| <b>Equipment</b>            |                                   |                                          |                                       |
|                             | Hand tools                        | Hand tools                               | Hand tools                            |
|                             | Spraying pump                     | Spraying pump                            | Spraying pump                         |
|                             | Motorpump                         | Motorpump                                | Cowshed                               |
|                             | 2 wells                           | 1 well                                   |                                       |
|                             | Cowshed                           | Cowshed                                  |                                       |

**Irrigated farm system.** This model aims to represent the conditions of the first group of farms. A farm in this model has 50 percent of its area in the irrigable plain, the land of which is completely cultivated with cash crops. The rest of the land is used for alfalfa (27 percent, corresponding to the area located in the non-irrigable plain) and pasture (23 percent, corresponding to the hill and salinized soil areas).

Considering the land use and equipment used (as indicated in Table 1), a family with two working units could cultivate up to 20 dy<sup>8</sup> of land using this system. This is the hypothetical maximum farm size, but the real size of this kind of farm is about 10 to 15 dy.

<sup>8</sup> 1 dy = 1 dunum = 0.1 ha.

**Partially irrigated farm system.** This model represents the majority of farms, i.e. those in the second group. In the model, the distribution of farmland among the four agro-ecological zones is the same as in the previous case, but the area cultivated with cash crops is only 27 percent of the total. The rest is cultivated with wheat and fodder crops (23 percent) and alfalfa (27 percent) and used for pasture (23 percent). The hypothetical maximum farm size for two working units is 24 dy, whereas the real size is 10 to 15 dy.

**Non-irrigated farm system.** This model represents the third group of farms. A farm in this model does not have irrigated surfaces and cash crops are cultivated on only 9 percent of the land by dry cropping. The rest of the land is cultivated with crops for home consumption and fodder (34 percent), alfalfa (25 percent) and used for pasture (31 percent). The hypothetical maximum farm size for two working units is 30 dy, whereas the real farm size is 14 to 18 dy.

The aim of this elaboration is to evaluate the level of income that each type of farm can attain. Thus it is necessary to know the techniques used by farmers in the different situations described by the models, yields obtained and prices of inputs and outputs.

When all these elements have been defined, it is possible to calculate the farm system's income on the basis of the structure of the models previously identified. This method expresses the net income per family working unit as a function of the area cultivated with the following equation:

$$NI / WU = (GI / WU - VC / WU) dy - FC / WU$$

where NI is the net income, WU is the number of family working units, GI is the gross income per dunum of the farming system, VC represents variable costs per dunum, dy is the area cultivated in dunum and FC is the fixed costs given by annual depreciation of equipment. Table 2 shows the economic results of the models.

TABLE 2A

**Economic results of the farming system models**

|                                        | Farming system         |                     |               |
|----------------------------------------|------------------------|---------------------|---------------|
|                                        | Irrigated              | Partially irrigated | Non-irrigated |
|                                        | (leks/dy/working unit) |                     |               |
| <b>Gross income</b>                    |                        |                     |               |
| Cash crops                             | 41 650                 | 22 718              | 2 578         |
| Products for self-consumption          | 2 116                  | 2 826               | 5 602         |
| a) Total gross income                  | 43 766                 | 25 544              | 8 180         |
| <b>Variable costs</b>                  |                        |                     |               |
| Cash crops                             | 7 303                  | 3 983               | 703           |
| Products for self-consumption          | 797                    | 898                 | 1 376         |
| b) Total variable costs                | 8 100                  | 4 881               | 2 079         |
| Gross margin (a minus b)               | 35 666                 | 20 663              | 6 101         |
| <b>Fixed costs (leks/working unit)</b> | <b>9 375</b>           | <b>9 075</b>        | <b>2 775</b>  |

Note:

Net income/Working unit = (Gross income – variable costs)/Working unit • dy – Fixed costs

IRRIGATED SYSTEM:

NI/WU = 35 666 leks/WU • dy – 9 375 leks

PARTIALLY IRRIGATED SYSTEM:

NI/WU = 20 663 leks/WU • dy – 9 075 leks

NON-IRRIGATED SYSTEM:

NI/WU = 6 101 leks/WU • dy – 2 775 leks

TABLE 2B

|                                                 | Farming system                   |                                  |                               |
|-------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|
|                                                 | Irrigated                        | Partially irrigated              | Non-irrigated                 |
|                                                 | ('000 leks/working unit)         |                                  |                               |
| Reproduction threshold                          | 274<br>(US\$1 960)               | 274<br>(US\$1 960)               | 274<br>(US\$1 960)            |
| Actual Net income/<br>Working unit (indicative) | 400-500<br>(US\$2 860-<br>3 570) | 200-300<br>(US\$1 430-<br>2 140) | 50-150<br>(US\$360-<br>1 070) |
| Hypothetical maximum<br>Net income/Working unit | 704<br>(US\$5 030)               | 487<br>(US\$3 480)               | 180<br>(US\$1 290)            |

The net income per working unit of the models is comparable with a reproduction threshold. This term indicates the minimum annual income per working unit that could assure the farmers of the region an acceptable standard of living.

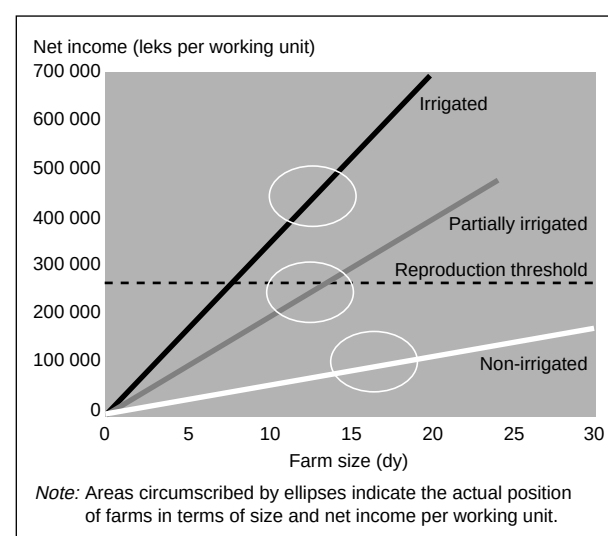
The reproduction threshold depends on the socio-economic conditions of each region. If farmers do not attain this minimum income, they tend to change their farm system or, more frequently, they tend to change activity and seek other work. In Albania, this often means clandestine emigration.

These models have been elaborated assuming households composed of two parents and two children, which is the average in Divjaka. According to farmers' opinions, to attain reasonable living conditions an ordinary family would need 1 500 leks per day (little more than US\$10). Therefore, in the model the reproduction threshold of the region amounts to 274 000 leks a year per working unit, corresponding to US\$980 per family member.<sup>9</sup>

Figure 2 shows a graphical representation of the models' equations. The curves describe the variation of the net income per family working unit of each farming system, with the increase of the farm size up to the hypothetical maximum size. The dotted line corresponds to the reproduction threshold and the ellipses circumscribe the actual areas occupied by the farms of the region in terms of net income per working unit and farm size.

Figure 2 indicates that the irrigated system generates a net actual income of about 400 000 to 500 000 leks per working unit, which is considerably higher than the reproduction threshold. The partially irrigated system gives an actual income of 200 000 to 300 000 leks: about the same as the reproduction threshold. The non-

<sup>9</sup> This amount is somewhat higher than the poverty threshold of US\$800 established for Albania by the IMF.



**FIGURE 2**  
**Graphical representation of the farming system equations**

irrigated system, with an actual income of 50 000 to 150 000 leks, is clearly below the reproduction threshold.

#### **DIAGNOSIS OF CURRENT DYNAMICS AND INITIAL ACTION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

The importance of cash crops for household budgets is apparent in the farming system models, but it is also clear that the majority of Divjaka's farmers cannot fully exploit this opportunity. The income of about half of the farms, those related to the partially irrigated system, corresponds approximately to the reproduction threshold. Although these families are now living in acceptable conditions, their situation is uncertain because farm activities do not allow the accumulation of financial resources. Thus family budgets are extremely sensitive to market fluctuations: a decrease in output prices could easily push farm incomes below the reproduction threshold, which would mean a rapid deterioration in living standards. Besides, about 20 to 30 percent of the farms, those corresponding to the non-irrigated system, are already in bad condition and in urgent need of aid.

Concerning the dynamics of the cropping pattern, the general trend is towards the expansion of cash crop cultivation, as this is the only way to obtain a reasonable income from agriculture. It would also reduce production for home consumption further (wheat, maize, beans) and probably cause a decline in animal husbandry and related fodder crop cultivation.

The constraints opposed to this evolution have already been mentioned. Financial and technical assistance could be used to overcome them, by allowing easier access to irrigation and also by supplying seeds and chemicals more cheaply, with the aim of implementing the cash crop production of the partially irrigated and non-irrigated farms. In this case, the corresponding curves in Figure 2 should rise, moving closer to the position of the irrigated system's line.

Although these solutions are very urgent, they would only serve for an immediate

readjustment. They will not be sustainable in the long term unless they are accompanied by appropriate actions that take into account other key issues of the region's development. Several arguments justify this statement:

- The range of cash crops includes very few species – a total of five. Just two crops, potato and watermelon, account for most of the farms' income. One important reason is because farmers still use the techniques acquired in the former cooperative. They need professional training to learn up-to-date methods and diversify production.
- Risks connected with this poor diversification of cropping are significantly worsened by the primitive market organization. In the present situation, nobody could reliably quantify the effects of increasing cash crop production on prices, or identify new important markets for products.
- The lack of efficient structures, both at the regional and the national level, excludes local produce from considerable market opportunities that could be exploited owing to the acknowledged quality of this produce and because of the favourable position of the region with respect to the principal trade routes to Albanian and foreign markets. The local production currently only reaches the national market, where it can be valued better. The Divjaka potato, for example, is a well-known product in Albania, but it is not recognizable by a trademark.
- The irrigated farms operate under the best conditions in the region because they can use all the irrigable land at their disposal for cash crops. The net actual income of these farms is estimated to be about US\$2 800 to \$3 500 per working unit, i.e. US\$1 400 to \$1 750 per family member. According to the model, this farm system could be extended from its present size of 10 to 15 dy, including irrigable and non-irrigable surfaces, up to the hypothetical maximum size of 20 dy. Consequently,

the net income per working unit would reach US\$5 000 (700 000 leks).

- As mentioned above, land purchase is very expensive and legally uncertain. The lease of land, although with informal contracts, is quite diffuse, particularly among the larger families that are involved exclusively in agricultural activities. Usually, land is rented out by people engaged in non-agricultural businesses or by families living on emigrants' remittances. Nevertheless, the periods of leasing are in general very short, land is often rented out just for the few months necessary to obtain a harvest. Thus, land leasing does not solve the farm structural issues of excessively small size, fragmentation and consolidation.
- Besides, a significant increase in the average size of holdings would necessarily imply an important decrease in their number. This is not suitable, considering the levels of unemployment in the country. In conclusion, the irrigated farm system cannot be easily implemented. It represents a limit for all the farms of the region, which could hardly overcome the actual level income indicated for this system.
- Cash crops can be cultivated only on the irrigable plain, where fresh groundwater is available. So, a consequence of cash crop implementation would be the further concentration of resources into this limited zone of the whole territory, the largest part of the arable land being excluded and further marginalized.
- The enlargement of the cash crop area also presents serious questions of environmental sustainability. Many wells already dry up when the summer drought is particularly long, and excessive pumping could easily cause the infiltration of saline water into the shallow aquifer. Moreover, in the actual cultivation area, the soil is sandy and chemicals used for cash crops represent a risk of contaminating the groundwater that is also

consumed for household activities. In general, the environmental impact of human activities is increasing in the region: water pollution could have already affected the ecosystem of the lagoon and the forest is also in a bad condition, spoilt by rubbish and by illegal practices of wood-cutting and hunting.

The dynamics we have diagnosed threaten the agro-environmental equilibrium of the region, without giving any durable prospect of economic development. This area is rich in precious natural resources, the destruction of which could jeopardize future opportunities. In our opinion, the long-term development of Divjaka should be interpreted as a problem of both agricultural and ecological recovery.

In this perspective, the rehabilitation of the water management system is the first operation to be undertaken. Such a project meets the expectations of all the local community. It would supply water to the whole plain, enlarging the current irrigated surface of 50 percent.

Cash crops could be extended according to the needs of the farmers but would be distributed over a larger area. It would reduce the impact on the environment, especially in the present cultivation area, and save underground water. The increase of irrigable land and the rehabilitation of the drainage system could bring other positive effects, for example the possibility of introducing new crops, implementing rotations, reducing fragmentation of farms as well as the recovery of the saline soils zone and the hilly area that needs to be exploited by larger farms for a profitable use.

#### **SOME CONCEPTUAL, METHODOLOGICAL AND POLICY IMPLICATIONS**

##### **From the diagnostic to a multidisciplinary approach**

Taking the rehabilitation of the water management system as the first action to be undertaken in the region, one could consider – as the local community has done – the possibility of extending the already

existent irrigation projects to this.<sup>10</sup> However, the extension of this particular project would not necessarily mean an automatic benefit to Divjaka region. Discussions with local farmers (confirmed by other sources)<sup>11</sup> clearly emerged that the Water Users' Association, typical of the participatory nature of the World Bank project, does not actually function and does not improve the management of rehabilitated canals.

One of the reasons that explain this is the Albanians' negative attitude towards any form of cooperation or association, as shown in different socio-anthropological studies.<sup>12</sup> Therefore, if in principle the participatory form of the water users' associations is probably one of the best ways for water resource management, for it to be effective in Albania the issue should probably be addressed in another form. Just because a model works in one place does not necessarily mean it will work everywhere. Moreover, a good solution that could benefit one specific sector (or subsector) could have negative effects on others.

In each specific case, the appropriate, viable and sustainable solution(s) may be found with the interaction of different but related disciplines. The diagnostic, or better the agrarian system diagnosis, embryonically is already an analytical framework that allows environmental, technical and socio-economic patterns to interact. However, as the Water Users' Association example clearly shows, there is a need for further investigations and, possibly, competencies.

Thus, generalizing, the results of the diagnostic should be coupled and cross-referenced with other methodological approaches derived from related disciplines.

<sup>10</sup> R. Grittani. 1998. La cooperazione allo sviluppo: analisi della sostenibilità degli investimenti effettuati in Albania dal progetto "Riabilitazione dell'irrigazione", University of Venice. (Ph.D. thesis).

<sup>11</sup> The reference is to an in-progress Ph.D. thesis on the World Bank Project Water Users' Association, based on a survey of Divjaka's neighbouring districts.

<sup>12</sup> See, for example, the analyses conducted by C. de Waal, anthropologist at the University of Cambridge, and E. del Re, social scientist at the University of Rome.

In particular, the viewpoints of three main disciplines, i.e. economics, sociology and ecology, should be integrated.<sup>13</sup> Economists will seek to maximize human welfare within the constraints of existing capital stock and technologies. Sociologists will emphasize the social organization patterns and factors. Ecologists will stress the preservation of the integrity of the ecological system. The real challenge would be not only to bring together expertise from each of these disciplines but also to solve a number of conceptual and methodological issues and to integrate different perspectives.<sup>14</sup>

This multidisciplinary and cooperative analytical effort, which should be field-based, would not only suggest different solutions but would also "measure" the viability and sustainability of the actions envisaged before implementation.

#### **An example of multidisciplinary survey: from agrobiodiversity to ecotourism**

Since Divjaka has not been included in donors' technical assistance and development projects, and considering the particular environmental characteristics of the region, given the multidisciplinary approach, an interesting project might be in the management of biodiversity.<sup>15</sup>

To mitigate biodiversity loss and to enhance the use of biological riches, a rapid agrobiodiversity survey could be useful before any rural development project is undertaken. Such relatively inexpensive surveys would document the current mix of land use systems, assess the driving forces that shape them, identify major players in conserving and managing biodiversity at the local level and assess the richness and uniqueness of crops and livestock.

A multidisciplinary agrobiodiversity survey team should visit the proposed development

<sup>13</sup> Of course one should particularly consider the subdisciplines, i.e. agro-food economics, rural sociology, anthropology, biology, geology and natural sciences in general.

<sup>14</sup> An interesting proposal in relation to the environmentally sustainable development reported in Serageldin and Steer (1994).

<sup>15</sup> The following example is taken from Smith (1996).

site to: assess the current extent and richness of agriculturally related biodiversity (e.g. traditional varieties of landraces in use, wild or weedy populations and near relatives, types of livestock and breeds); explore the impact of the proposed development project and biodiversity, both agricultural and wild; and determine whether proposed agricultural development activities pay (or have paid) sufficient attention to local needs, natural resources management strategies and ways to enhance biodiversity within the proposed agricultural systems.

Agricultural development projects need to be screened for their off-site impact. For example, all projects involving irrigation should have a component for watershed management that includes safeguarding mature vegetation communities, especially forest. In floodplain areas, tree farming, particularly with native fruit and nut species, should be promoted rather than beef production. In this manner synergies may be obtained between biodiversity conservation and agricultural development.<sup>16</sup>

### **Towards a concrete agricultural trade policy action**

In order to achieve long-term and sustainable development of the region any activity should be grounded to the natural conditions, should respond to the traditions/expectations expressed by the local communities but should also be consistent and coherent at the national level. In effect, the case studied can be considered as an exemplary exercise from a more general policy perspective.

From the above paragraphs it appears that the area investigated has not suffered much from the worsened macroeconomic framework after the collapse of the pyramid schemes. The strongest “macro” influence is instead derived from the current agricultural policy framework. At present,

the conditions found in Divjaka indicate that current policies do not favour the development of agriculture, particularly cash crops. The above sections call for and justify an active market policy to be pursued by the government, including targeted market intervention and qualified import protection in order to create a minimum of stability on the domestic agricultural market.

Without a reasonable minimum of market stability, no sound structural policy can be pursued to overhaul the obsolete agricultural and rural structures in the process of transition. However, it is the modernization of those structures, which forms the key precondition for improved competitiveness and better living conditions in the agricultural and rural sector.<sup>17</sup>

During the period of intensive structural adjustment, a minimum of market stability is therefore essential. The free trade concept, theoretically the best tool for resource utilization and economic development, should not become an exclusive trade ideology or dogma to be applied indiscriminately. It is essential that the two principal groups of agricultural policy mechanisms, i.e. market policies and structural policies, be complementary. Both types of policy have to be active simultaneously and consistently. By ensuring this, provisional market protection,<sup>18</sup> i.e. targeted policies aiming at a limited period of market protection for specific subsectors, may create sufficient time for structural measures to be active. The latter, in turn, may reduce the necessity of providing renewed market protection in the future.

In this respect the relaunching of the request for accession to the World Trade

<sup>16</sup> A possible link to ecotourism as a tool to enhance agrobiodiversity and to promote *in situ* conservation is also reported in Smith (1996).

<sup>17</sup> See Budavari (1996) for more details on the search for a dynamic balance between a market orientation in the agrofood sector and an adequate trade regime in other Central and Eastern European countries.

<sup>18</sup> Instead of requiring the “maintenance of a liberal trade regime” (Government of Albania, 1997, Table 1), which, in itself, does not mean much.

Organization (WTO),<sup>19</sup> with the elaboration of an adequate customs tariffication<sup>20</sup> compatible with WTO standards, and with the status of Developing Country, could be the first step towards the balanced development of Albania's agricultural sector.

## BIBLIOGRAPHY

### **Agrarian Studies and Projects Association.**

1997. The participative farming system approach: diagnosis and development proposals (case of Divjaka region). Tirana. 13 pp. (unpublished)

**Anon.** 1997. Preliminary results of the diagnostic analysis in Divjaka region. Phare-Ace Research Project P96-6020-R (ACE). Tirana. 45 pp. (unpublished)

**Budavari, J.** 1996. Agricultural and rural development policies between market orientation and protectionism in CEECs. In *Analysis of agrofood sector developments in Central and Eastern European countries*, p. 9-14. Rome, NAP.

**Canali, M.** 1994. *La dinamica dei sistemi agrari; sistemi di produzione, territorio e sviluppo sociale*. Bologna, Italy, CUSL.

**FAO.** 1992. *Agrarian systems diagnosis*. By P. Groppo. Rome.

**Government of Albania.** 1997. *Albania: post-conflict rehabilitation – a framework of economic policies 1997-2000*. Prepared by the Albanian authorities in collaboration with IMF and the World Bank. Tirana.

**Government of Albania.** n.d. Various working documents. Policy Advisory Unit (PAU), Ministry of Agriculture and Food. Tirana.

**Segrè, A.** 1997. Albania 1997: riflessioni sulle ragioni della crisi e sul ruolo delle istituzioni internazionali di finanziamento. *Est-Ovest*, XXVII(5) (Trieste, Italy).

**Serageldin I. & Steer, A.** 1994. *Making development sustainable: from concepts to action*. Washington, DC, World Bank.

**Smith, N.J.H.** 1996. Effects of land use systems on the use and conservation of biodiversity. In J.P. Srivastava, N.J.H. Smith and D.A. Forno, eds. *Biodiversity and agricultural intensification*, p. 52-73. Washington, DC, World Bank.

**Teqja, Z., Beka, I. & Segrè, A.** 1998. Il 1997 per l'agricoltura albanese e le prospettive per il futuro: dalla crisi nuovi spunti per lo sviluppo e la politica agro-alimentare. In *L'Albania, un'agricoltura in transizione. Options Méditerranéennes*, 15 (versione italiana), Paris, CIHEAM.

**World Bank/EC/EBRD/IMF.** 1997. *Albania. directions for recovery and growth: an initial assessment*.

<sup>19</sup> Since May 1992, Albania has been an observer, first to GATT, and then to WTO. A memorandum of understanding was presented in December 1994 in support of its application for full membership. A document providing broad and detailed information on trade in goods and services as well as the draft schedule for agriculture have been prepared and submitted to the WTO secretariat and member countries for consideration. At a later stage (February 1996) Albania provided an extensive reply to 250 questions from a number of WTO member countries. In April 1996, the first working party meeting was held in Geneva, marking the beginning of discussion on the country's accession. The second WTO working party meeting took place in October 1996 but the dramatic events of 1997 halted the accession process.

<sup>20</sup> This requires a decision on what tariff levels to propose as a start to the negotiations and what the ceilings for each tariff line are to be under such commitments.



• **ANGOLA**

**Empresa Nacional do Disco e de Publicações, ENDIPU-U.E.E.**  
Rua Cirilo da Conceição Silva, Nº 7  
C.P. Nº 1314-C, Luanda

• **ARGENTINA**

**Libería Agropecuaria**  
Pasteur 743, 1028 Buenos Aires  
**Oficina del Libro Internacional**  
Av. Córdoba 1877, 1120 Buenos Aires  
E-mail: olilibro@satlink.com

• **AUSTRALIA**

**Hunter Publications**  
P.O. Box 404, Abbotsford, Vic. 3067  
Tel.: (03) 9417 5361  
Fax: (03) 914 7154  
E-mail: jpdavies@ozemail.com.au

• **AUSTRIA**

**Gerold Buch & Co.**  
Weihburggasse 26, 1010 Vienna

• **BANGLADESH**

**Association of Development Agencies in Bangladesh**  
House No. 1/3, Block F,  
Lalmatia, Dhaka 1207

• **BELGIQUE**

**M.J. De Lannoy**  
202, avenue du Roi, 1060 Bruxelles  
CCP 000-0808993-13  
E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be

• **BOLIVIA**

**Los Amigos del Libro**  
Av. Heroínas 311, Casilla 450  
Cochabamba;  
Mercado 1315, La Paz

• **BOTSWANA**

**Botsalo Books (Pty) Ltd**  
P.O. Box 1532, Gaborone

• **BRAZIL**

**Fundação Getúlio Vargas**  
Praia do Botafogo 190, C.P. 9052  
Rio de Janeiro  
E-mail: valeria@sede.fgv.br  
**Núcleo Editora da Universidade Federal Fluminense**  
Rua Miguel de Frias 9  
Icaraí-Niterói 24  
220-000 Rio de Janeiro  
**Fundação da Universidade Federal do Paraná - FUNPAR**  
Rua Alfredo Bufrem 140, 30º andar  
80020-240 Curitiba

• **CAMEROON**

**CADDES**  
Centre Africain de Diffusion et Développement Social  
B.P. 7317 Douala Bassa  
Tel.: (237) 43 37 83  
Fax: (237) 42 77 03

• **CANADA**

**Renouf Publishing**  
5369 chemin Canotek Road, Unit 1  
Ottawa, Ontario K1J 9J3  
Tel.: (613) 745-2665  
Fax: (613) 745 7660  
Website: www.renoufbooks.com  
E-mail: renouf@fox.nstn.ca

• **CHILE**

**Libería - Oficina Regional FAO**  
c/o FAO Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC)  
Avda. Dag Hammarskjöld, 3241  
Vitacura, Santiago  
Tel.: 33 72 314  
E-mail: german.rojas@field.fao.org  
**Universitaria Textolibros Ltda.**  
Avda. L. Bernardo O'Higgins 1050  
Santiago

• **CHINA**

**China National Publications Import & Export Corporation**  
16 Gongti East Road, Beijing 100020  
Tel.: 6506 30 70  
Fax: 6506 3101  
E-mail: cnpiec@public.3.bta.net.cn

• **COLOMBIA**

**Banco Ganadero**  
Vicepresidencia de Fomento  
Carrera 9ª Nº 72-21, Piso 5  
Bogotá D.E.  
Tel.: 217 0100

• **CONGO**

**Office national des librairies populaires**  
B.P. 577, Brazzaville

• **COSTA RICA**

**Libería Lehmann S.A.**  
Av. Central, Apartado 10011  
1000 San José  
**CINDE**  
Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo  
Apdo 7170, 1000 San José  
E-mail: rtacinde@sol.rassa.co.cr

• **CÔTE D'IVOIRE**

**CEDA**  
04 B.P. 541, Abidjan 04  
Tel.: 22 20 55  
Fax: 21 72 62

• **CUBA**

**Ediciones Cubanas**  
**Empresa de Comercio Exterior de Publicaciones**  
Obispo 461, Apartado 605, La Habana

• **CZECH REPUBLIC**

**Artia Pegas Press Ltd**  
**Import of Periodicals**  
Palác Metro, P.O. Box 825  
Národní 25, 111 21 Praha 1

• **DENMARK**

**Munksgaard, Book and Subscription Service**  
P.O. Box 2148  
DK 1016 Copenhagen K.  
Tel.: 4533128570  
Fax: 4533129387  
Website: www.munksgaard.dk; e-mail: subscription.service@mail.munksgaard.dk

• **DOMINICAN REPUBLIC**

**CUESTA - Centro del libro**  
Av. 27 de Febrero, esq. A. Lincoln  
Centro Comercial Nacional  
Apartado 1241, Santo Domingo

• **ECUADOR**

**Libri Mundi, Libería Internacional**  
Juan León Mera 851  
Apartado Postal 3029, Quito  
E-mail: librimul@librimundi.com.ec  
**Universidad Agraria del Ecuador**  
**Centro de Información Agraria**  
Av. 23 de Julio, Apdo 09-01-1248  
Guayaquil  
**Libería Española**  
Murgeón 364 y Ulloa, Quito

• **EGYPT**

**The Middle East Observer**  
41 Sherif Street, Cairo  
Tel.: 393 97 2  
Fax: 360 68 04  
E-mail: fouda@soficom.com.eg

• **ESPAÑA**

**Libería Agrícola**  
Fernando VI 2, 28004 Madrid  
**Libería de la Generalitat de Catalunya**  
Rambla dels Estudis 118 (Palau Moja)  
08002 Barcelona  
Tel.: (93) 302 6462  
Fax: (93) 302 1299  
**Mundi Prensa Libros S.A.**  
Castelló 37, 28001 Madrid  
Tel.: 914 36 37 00  
Fax: 915 75 39 98  
Website: www.tsai.es/MPRENSA  
E-mail: liberia@mundiprensa.es  
**Mundi Prensa - Barcelona**  
Consejo de Ciento 391,  
08009 Barcelona  
Tel.: 301 8615  
Fax: 317 0141

• **FINLAND**

**Akateeminen Kirjakauppa Subscription Services**  
P.O. Box 23, FIN-00371 Helsinki  
Tel.: (358) 0121 4416  
Fax: (358) 0121 4450

• **FRANCE**

**Editions A. Pedone**  
13, rue Soufflot, 75005 Paris  
**Lavoisier Tec & Doc**  
14, rue de Provigny  
94236 Cachan Cedex  
Website: www.lavoisier.fr  
E-mail: livres@lavoisier.fr  
**Librairie du Commerce International**  
10, avenue d'Iéna  
75783 Paris Cedex 16  
Website: www.cfce.fr  
E-mail: pl@net-export.fr  
**WORLD DATA**  
10, rue Nicolas Flamand  
75004 Paris  
Tel.: (01) 4278 0578  
Fax: (01) 4278 1472

• **GERMANY**

**Alexander Horn Internationale Buchhandlung**  
Friedrichstrasse 34  
D-65185 Wiesbaden  
Tel.: 37 42 12  
**S. Toeche-Mittler GmbH Versandbuchhandlung**  
Hindenburgstrasse 33  
D-64295 Darmstadt  
Tel.: 6151 336 65  
Fax: 6151 314 048  
Website: www.booksell.com/triops  
E-mail: triops@booksell.com  
**Uno Verlag**  
Poppelsdorfer Allee 55  
D-53115 Bonn 1  
Tel.: 49 (0) 228 94 90 20  
Fax: 49 (0) 228 21 74 92  
Website: www.uno-verlag.de  
E-mail: unoverlag@aol.com

• **GHANA**

**SEDCO Publishing Ltd**  
Sedco House, Tabon Street  
Off Ring Road Central, North Ridge  
P.O. Box 2051, Accra

• **GREECE**

**Papasotiriou S.A.**  
35 Stournara Str., 10682 Athens  
Tel.: (+301) 3302 980  
Fax: (+301) 3648254

• **GUYANA**

**Guyana National Trading Corporation Ltd**  
45-47 Water Street, P.O. Box 308  
Georgetown

• **HAÏTI**

**Librairie «A la Caravelle»**  
26, rue Bonne Foi  
B.P. 111, Port-au-Prince

• **HONDURAS**

**Escuela Agrícola Panamericana Libería RTAC**  
El Zamorano, Apartado 93, Tegucigalpa  
**Oficina de la Escuela Agrícola Panamericana en Tegucigalpa**  
Bld. Morazán, Apts. Glapson  
Apartado 93, Tegucigalpa

• **HUNGARY**

**Librotrade Kft.**  
P.O. Box 126, H-1656 Budapest  
Tel.: 256 1672  
Fax: 256 8727

• **INDIA**

**EWP Affiliated East-West Press PVT, Ltd**  
G-1/16, Ansari Road, Darya Gany  
New Delhi 110 002  
Tel.: 32 64 180  
Fax: 32 60 538  
**Oxford Book and Stationery Co.**  
Scindia House  
New Delhi 110 001  
Tel.: 91 11 331 5310  
Fax: 91 11 371 3275  
**Oxford Subscription Agency**  
Institute for Development Education  
1 Anasuya Ave., Kilpauk  
Madras 600 010  
**Periodical Expert Book Agency**  
D-42, Vivek Vihar, Delhi 110095  
**Bookwell**  
Head Office:  
2/72, Nirankari Colony, New Delhi - 110009  
Tel.: 725 1283  
Fax: 91-11-328 13 15  
Sales Office:  
24/4800, Ansari Road  
Darya Ganj, New Delhi - 110002  
Tel.: 326 8786, 325 7264  
E-mail: bkwell@nde.vsnl.net.in

• **IRAN**

**The FAO Bureau, International and Regional Specialized Organizations Affairs**  
Ministry of Agriculture of the Islamic Republic of Iran  
Keshavarz Bld, M.O.A., 17th floor  
Teheran

• **IRELAND**

**Office of Public Work**  
4-5 Harcourt Road, Dublin 2

• **ISRAEL**

**R.O.Y. International**  
P.O. Box 13056, Tel Aviv 61130  
E-mail: royil@netvision.net.il

• **ITALY**

**FAO Bookshop**  
Viale delle Terme di Caracalla  
00100 Roma  
Tel.: 06 57055688  
Fax: 06 57055155  
E-mail: publications-sales@fao.org  
**Libería Commissionaria Sansoni S.p.A. - Licosa**  
Via Duca di Calabria 1/1  
50125 Firenze  
Tel.: 055 64 54 15  
Fax: 055 64 12 57  
E-mail: licosa@ftbccc.it  
**Libería Scientifica Dott. Lucio de Biasio "Aeiu"**  
Via Coronelli 6, 20146 Milano



• **JAPAN**

**Far Eastern Booksellers  
(Kyokuto Shoten Ltd)**  
12 Kanda-Jimbocho 2 chome  
Chiyoda-ku - P.O. Box 72  
Tokyo 101-91  
Tel.: 03 3265 7531  
Fax: 03 3265 4656  
**Maruzen Company Ltd**  
P.O. Box 5050  
Tokyo International 100-31  
Tel.: 81 3 3278 1894  
Fax: 81 3 3278 1895  
E-mail: h\_sugiyama@maruzen.co.jp

• **KENYA**

**Text Book Centre Ltd**  
Kijabe Street  
P.O. Box 47540, Nairobi  
Tel.: 330 342  
Fax: 22 57 79  
**Inter Africa Book Distribution**  
Kencom House, Moi Avenue  
P.O. Box 73580, Nairobi  
Tel.: 21 11 84  
Fax: 254 2 22 35 70

• **LUXEMBOURG**

**M.J. De Lannoy**  
202, avenue du Roi  
1060 Bruxelles (Belgique)  
E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be

• **MADAGASCAR**

**Centre d'Information et de  
Documentation Scientifique et  
Technique**  
Ministère de la recherche appliquée  
au développement  
B.P. 6224 Tsimbazaza, Antananarivo

• **MALAYSIA**

**Electronic products only:  
Southbound**  
**Sendirian Berhad Publishers**  
9 College Square, 01250 Penang

• **MALI**

**Librairie Traore**  
Rue Soundiata Keita X 115  
B.P. 3243, Bamako

• **MAROC**

**La Librairie Internationale**  
70 Rue T'ssoule  
P.O. Box 302 (RP), Rabat  
Tel./Fax: 212 7 75 01 83

• **MEXICO**

**Librería, Universidad Autónoma de  
Chapingo**  
56230 Chapingo  
**Libros y Editoriales S.A.**  
Av. Progreso N° 202-1° Piso A  
Apdo. Postal 18922  
Col. Escandón, 11800 México D.F.  
**Mundi Prensa Mexico, S.A.**  
Río Pánuco, 141 Col. Cuauhtémoc  
C.P. 06500, México, DF  
Tel.: 533-5658 al 60  
Fax: 514-6799  
E-mail: 1015452361@compuserve.com

• **NETHERLANDS**

**Roodveldt Import b.v.**  
Brouwersgracht 288  
1013 HG Amsterdam  
E-mail: roodboek@euronet.nl  
Tel.: 622 8035  
Fax: 625 5493  
**Swets & Zeitlinger b.v.**  
P.O. Box 830, 2160 Lisse  
Heereweg 347 B, 2161 CA Lisse  
E-mail: infono@swets.nl  
Website: www.swets.nl

• **NEW ZEALAND**

**Legislation Services**  
P.O. Box 12418  
Thorndon, Wellington  
E-mail: gppmjxf@gp.co.nz  
**Oasis Official**  
P.O. Box 3627, Wellington  
Tel.: (+64) 4 499 1551  
Fax: (+64) 4 499 1972  
E-mail: oasis@clear.net.nz  
Website: www.oasisbooks.co.nz

• **NICARAGUA**

**Librería HISPAMER**  
Costado Este Univ. Centroamericana  
Apdo. Postal A-221, Managua

• **NIGERIA**

**University Bookshop (Nigeria) Ltd**  
University of Ibadan, Ibadan

• **NORWAY**

**Swets Norge AS**  
P.O. Box 6512, Etterstad  
N-0606 Oslo  
Tel.: (+47) 2297 4500  
Fax: (+47) 2297 4545  
E-mail: nicagen@swets.nl

• **PAKISTAN**

**Mirza Book Agency**  
65 Shahrah-e-Quaid-e-Azam  
P.O. Box 729, Lahore 3

• **PARAGUAY**

**Librería Intercontinental**  
**Editora e Impresora S.R.L.**  
Caballero 270 c/Mcal Estigarribia  
Asunción

• **PERU**

**INDEAR**  
Jirón Apurímac 375, Casilla 4937  
Lima 1  
**Universidad Nacional "Pedro Ruiz  
Gallo"**  
Facultad de Agronomía, A.P. 795  
Lambayeque (Chiclayo)

• **PHILIPPINES**

**International Booksource Center,  
Inc.**  
Room 720, Cityland 10 Tower 2  
H.V. de la Costa, Cor. Valero St  
Makati, Metro Manila  
Tel.: 817 9676  
Fax: 817 1741

• **POLAND**

**Ars Polona**  
Krakowskie Przedmiescie 7  
00-950 Warsaw

• **PORTUGAL**

**Livraria Portugal, Dias e Andrade  
Ltda.**  
Rua do Carmo 70-74  
Apartado 2681, 1200 Lisboa Codex

• **SINGAPORE**

**Select Books Pte Ltd**  
03-15 Tanglin Shopping Centre  
19 Tanglin Road, Singapore 1024  
Tel.: 732 1515  
Fax: 736 0855

• **SLOVAK REPUBLIC**

**Institute of Scientific and  
Technical Information for  
Agriculture**  
Samova 9, 950 10 Nitra  
Tel.: +42 87 522 185  
Fax: +42 87 525 275  
E-mail: uvtip@nr.sanet.sk

• **SOMALIA**

**Samater**  
P.O. Box 936, Mogadishu

• **SOUTH AFRICA**

**David Philip Publishers (Pty) Ltd**  
P.O. Box 23408, Claremont 7735  
Tel.: Cape Town (021) 64-4136  
Fax: Cape Town (021) 64-3358  
E-mail: dpp@iafrica.com  
Website: www.twisted.co.za

• **SRI LANKA**

**M.D. Gunasena & Co. Ltd**  
217 Olcott Mawatha, P.O. Box 246  
Colombo 11

• **SUISSE**

**Buchhandlung und Antiquariat  
Heinemann & Co.**  
Kirchgasse 17, 8001 Zurich  
**UN Bookshop**  
Palais des Nations  
CH-1211 Genève 1  
Website: www.un.org  
**Van Diermen Editions Techniques  
ADECO**  
41 Lacuez, CH-1807 Blonzy

• **SURINAME**

**Vaco n.v. in Suriname**  
Domineestraat 26, P.O. Box 1841  
Paramaribo

• **SWEDEN**

**Wennergren Williams AB**  
P.O. Box 1305, S-171 25 Solna  
Tel.: 46 8 705 9750  
Fax: 46 8 27 00 71  
E-mail: mail@wwi.se  
**Bokdistributören**  
P.O. Box 301 61, S-104 25 Stockholm  
Tel.: 46 8 728 2500  
Fax: 46 8 31 30 44  
E-mail: lis.ledin@hk.akademibokhandeln.se

• **THAILAND**

**Suksapan Panit**  
Mansion 9, Rajdamnern Avenue  
Bangkok

• **TOGO**

**Librairie du Bon Pasteur**  
B.P. 1164, Lomé

• **TUNISIE**

**Société tunisienne de diffusion**  
5, avenue de Carthage, Tunis

• **TURKEY**

**DUNYA INFOTEL**  
100. Yil Mahallesi  
34440 Bagcilar, Istanbul  
Tel.: 0212 629 08 08  
Fax: 0212 629 46 89  
E-mail: dunya@dunya-gazete.com.tr  
Website: http://www.dunya.com

• **UNITED KINGDOM**

**The Stationery Office**  
51 Nine Elms Lane  
London SW8 5DR  
Tel.: (0171) 873 9090 (orders)  
(0171) 873 0011 (inquiries)  
Fax: (0171) 873 8463  
**and through The Stationery Office  
Bookshops**  
E-mail: postmaster@theso.co.uk  
Website: www.the-stationery-office.co.uk  
**Electronic products only:  
Microinfo Ltd**  
P.O. Box 3, Omega Road  
Alton, Hampshire GU34 2PG  
Tel.: (01420) 86848  
Fax: (01420) 89889  
Website: www.microinfo.co.uk  
E-mail: emedia@microinfo.co.uk

• **UNITED STATES**

**Publications:  
BERNAN Associates (ex UNIPUB)**  
4611/F Assembly Drive  
Lanham, MD 20706-4391

Toll-free: 1-800-274-4447  
Fax: 301-459-0056  
Website: www.bernan.com  
E-mail: info@bernan.com  
**UN Bookshop**  
The United Nations Bookshop  
General Assembly Building Room 32  
New York, N.Y. 10017  
Tel.: 212 963 7680  
Fax: 212 963 4910  
Website: www.un.org  
E-mail: bookshop@un.org  
**Periodicals:  
Ebsco Subscription Services**  
P.O. Box 1943  
Birmingham, AL 35201-1943  
Tel.: (205) 991-6600  
Telex: 78-2661  
Fax: (205) 991-1449  
**The Faxon Company Inc.**  
15 Southwest Park  
Westwood, MA 02090  
Tel.: 6117-329-3350  
Telex: 95-1980  
Cable: FW Faxon Wood

• **URUGUAY**

**Librería Agropecuaria S.R.L.**  
Buenos Aires 335, Casilla 1755  
Montevideo C.P. 11000

• **VENEZUELA**

**Fundación La Era Agrícola**  
Calle 31 Junín Qta Coromoto 5-49  
Apartado 456, Mérida  
**Fundación para la Investigación  
Agrícola**  
San Javier  
Estado Yaracuy, A.P. 182, San Felipe  
Fax: 054 44210  
E-mail: damac@dihero.conicit.ve  
**Fudeco, Librería**  
Avenida Libertador-Este  
Ed. Fudeco, Apartado 254  
Barquisimeto C.P. 3002, Ed. Lara  
Tel.: (051) 538 022  
Fax: (051) 544 394  
Telex: (051) 513 14 FUDEC VC  
**Librería FAGRO**  
Universidad Central de Venezuela (UCV)  
Maracay  
**Librería Universitaria, C.A.**  
Av. 3, entre Calles 29 y 30  
N° 29-25 Edif. EVA, Mérida  
Fax: 074 52 09 56  
**Tamanaco Libros Técnicos S.R.L.**  
Centro Comercial Ciudad Tamanaco  
Nivel C-2, Caracas  
Tel.: 261 3344/261 3335/959 0016  
**Tecni-Ciencia Libros S.A.**  
Torre Phelps-Mezzanina  
Plaza Venezuela  
A.P. 20.315, 1020 Caracas  
Tel.: 782 8697/781 9945/781 9954  
E-mail: tchlibros@ibm.net  
**Tecni-Ciencia Libros, S.A.**  
Centro Comercial  
Av. Andrés Bello, Urb. El Prebo  
Valencia, Ed. Carabobo  
Tel.: 222 724

• **ZIMBABWE**

**Grassroots Books**  
The Book Café  
Fife Avenue, Harare;  
61a Fort Street, Bulawayo  
Tel.: 79 31 82  
Fax: 70 21 29

• **Other countries/Autres pays/  
Otros países**

Sales and Marketing Group  
Information Division, FAO  
Viale delle Terme di Caracalla  
00100 Rome, Italy  
Tel.: (+39) 06 57051  
Fax: (+39) 06 57053360  
Telex: 625852/625853/610181 FAO I  
E-mail: publications-sales@fao.org