



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Le foncier agricole et le droit aux États-Unis: des origines de l'économie institutionnelle au Post Consensus de Washington

M Olivier Delahaye

Citer ce document / Cite this document :

Delahaye Olivier. Le foncier agricole et le droit aux États-Unis: des origines de l'économie institutionnelle au Post Consensus de Washington. In: Économie rurale. N°260, 2000. Le droit rural. Analyses économiques, juridiques, sociologiques. pp. 142-147;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.2000.1119>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_2000_num_260_1_1119

Fichier pdf généré le 26/03/2019

Le foncier agricole et le droit aux États-Unis: des origines de l'économie institutionnelle au Post Consensus de Washington

Cette réflexion examine les rapports entre droit et marché dans le cas du foncier agricole aux États-Unis, dans le but de présenter les propositions foncières inspirées par les énoncés de l'économie institutionnelle, puis néo-institutionnelle, comme des produits de la situation spécifique de ce pays. Leur importance tient en particulier à l'influence notable de ces propositions dans les politiques foncières

formulées pour les pays du Sud par les organismes multilatéraux. On présentera successivement dans la section I, l'évolution de la réflexion sur le foncier agricole aux États-Unis, puis dans la section II, l'économie institutionnelle, à l'articulation du droit et du marché et, enfin, dans la section III, l'importance des formulations néo-institutionnelles dans les politiques foncières multilatérales.

L'évolution de la réflexion sur le foncier agricole aux États-Unis

Depuis l'Indépendance, l'existence d'une propriété foncière libre de tous liens féodaux ou communautaires (*freehold estate*) est considérée aux États-Unis comme une condition essentielle de la démocratie, permise par l'existence d'une vaste étendue de terres publiques. Quand la disponibilité de celles-ci s'amenuise, au début du XX^e siècle, le marché devient le principal accès à la propriété. La réflexion sur le foncier se moule alors dans le cadre général de la pensée économique, dans un pays où comme l'exprime Hurst (1982) « depuis les premières années de la nation, l'opinion publique et les politiques officielles ont mis le marché sur un plan comparable, sinon supérieur, à celui du gouvernement, en tant qu'institution de contrôle social ». Depuis leurs origines, les études sur le foncier agricole sont donc centrées sur les processus d'allocation de la terre par l'adjudication ou le marché, sans prendre en compte d'autres rapports historiques et sociaux propres à d'autres pays, telle que la rente foncière, formulée dans des

situations de pénurie de terres, renforcée par des monopoles historiques.

L'on peut considérer que la réflexion sur le foncier agricole prend forme aux États-Unis dans les dernières décades du XIX^e siècle, du fait aussi bien de l'épuisement graduel de la disponibilité de terres publiques que des conséquences de la fin de la guerre de Sécession. L'une des principales préoccupations est l'augmentation de la proportion de fermiers parmi les producteurs (de 25,6 % en 1880 à 42,4 % en 1930). En effet le fermage était devenu une étape dans l'accès à la propriété, schématisé sous la forme de « l'échelle agricole » (*Agricultural Ladder*), qui a constitué un concept-clé jusqu'à 1940: l'agriculteur était supposé parcourir six étapes dans sa carrière: apprenti de ferme, ouvrier agricole, fermier, propriétaire cultivateur hypothéqué, propriétaire cultivateur libre d'hypothèque et, enfin, propriétaire foncier retraité qui met sa terre en location. Cette vision maintenait l'idée du libre accès à la terre (une personne capable et travailleuse peut arriver à la propriété en sui-

vant les étapes nécessaires, sans rencontrer l'obstacle d'une classe de propriétaires fonciers) et resta dominante, malgré quelques expressions de doutes à son sujet, jusqu'aux années quarante.

À partir de 1933, l'État devient un acteur essentiel de la scène foncière, du fait des conséquences de la crise économique sur l'agriculture. Il va intervenir directement sur le foncier par la mise en œuvre de différents programmes de développement rural (souvent dirigés par des universitaires) dans le cadre du *New Deal*. Nombre de ceux-ci s'appuient sur la réflexion menée par les premiers économistes institutionnels. Ces derniers assignaient un rôle essentiel aux institutions dans la régulation économique, qui devait rester confiée exclusivement au marché dans l'opinion des économistes orthodoxes de l'époque. La Seconde Guerre mondiale va changer les priorités, mais c'est après 1945 que les doutes quant à la validité de l'image de l'*Agricultural Ladder* se précisent. Il est de moins en moins possible d'accéder à la propriété en grim pant les barreaux de l'échelle, à moins que l'on ne soit fils de propriétaire. C'est le *New Agricultural Ladder*, dans lequel la propriété est plus déterminée par l'origine sociale que par l'habileté individuelle pour grimper les échelons du *Ladder*. D'un autre côté, les programmes agraires du *New Deal*, mis en sommeil pendant la guerre, ne seront pas intégralement rétablis. La tenure agricole aux États-Unis n'y est plus un thème porteur pour la réflexion des économistes, tant du fait de la perception de la fin de la crise agricole que de la diminution de l'importance économique de la terre agricole (la moyenne annuelle d'articles sur le foncier agricole publiés dans *Land Economics* diminue constamment, de 13,6 en 1934-1945 à 2,7 dans les années 1980).

Cependant un autre aspect prend de plus en plus d'importance. Il s'agit de la question foncière à l'étranger, particulièrement dans les pays du Sud (et bien sûr les pays d'Europe orientale depuis 1989). Il est utile de rappeler rapidement l'importance croissante du fon-

cier dans la politique étrangère des États-Unis depuis 1945. L'orientation vers une promotion active de réformes foncières comme facteur important de politique étrangère est illustrée par les mesures prises par les forces d'occupation, tant en Allemagne (selon Raup (1951), une Directive au Commandant en Chef des forces US d'occupation au sujet du Gouvernement militaire d'Allemagne» insistait sur «la nécessité d'une dissolution des grandes propriétés foncières comme condition préalable d'un Gouvernement allemand démocratique») qu'au Japon où les mesures agraires mises en œuvre sous la pression de l'occupation alliée s'inscrivaient dans une politique générale qui visait directement l'élimination des causes de la guerre, ainsi que l'établissement des conditions nécessaires pour la mise en place d'institutions démocratiques (sur le plan foncier, ces deux objectifs étaient liés à la liquidation des grandes propriétés, souvent d'origine féodale). La réforme agraire sera ainsi appliquée à l'inspiration du gouvernement américain en Corée, à Taiwan et au Japon. Et le contexte international de guerre froide va donner une importance nouvelle au foncier dans la politique extérieure des États-Unis. Le révélateur de cette situation fut, sans doute, la présentation par la Pologne, à l'Assemblée générale des Nations Unies de 1950, d'un projet de résolution sur la réforme agraire. Les États-Unis, pris par surprise, durent approuver le projet, en faisant voter quelques modifications. Apprenant la leçon, ils cherchèrent à démontrer leur souci de promouvoir des réformes agraires pour ne pas laisser l'Union soviétique utiliser le thème dans la confrontation avec les pays occidentaux. Ces priorités vont se préciser avec la Révolution cubaine de 1959. Les États-Unis vont rapidement réagir aux événements cubains, en créant «l'Alliance pour le Progrès», destinée à promouvoir des transformations socio-économiques en Amérique latine, dont la réforme agraire était un élément essentiel.

La réflexion sur le foncier aux États-Unis, née de l'analyse de la situation domestique, assume donc une optique internationale du

fait des nécessités de politique étrangère après la Seconde guerre mondiale.

Par ailleurs, elle s'inscrit souvent dans un cadre pragmatique, évoqué en 1940 par un professeur chinois, dans ses commentaires d'une étude sur le foncier: «*Les experts américains ont tendance à une approche fragmentaire des problèmes et à proposer un remède immédiat, puis à élaborer des principes directeurs ou une philosophie pour justifier leurs programmes*» (Ching-Yuen Hsiang, 1940). Dans la pratique, ce pragmatisme s'exprime, en particulier, dans la place respective tenue par la loi et les tribunaux dans la régulation économique aux États-Unis: alors qu'en France les lois tentent de statuer *ex ante*

sur des situations prévisibles, les textes législatifs des États-Unis ont plutôt tendance à répondre, *a posteriori*, à des problèmes qui se sont déjà posés concrètement au niveau des tribunaux. Cela donne un rôle important aux décisions judiciaires par rapport à la loi dans l'élaboration et l'application de la normative économique, car elles réagissent plus directement aux problèmes concrets posés par l'évolution économique et technologique.

Cette réflexion est donc marquée par les caractères originaux de l'histoire du pays: régulation prédominante par le marché, dans un cadre juridique donnant une importance essentielle aux tribunaux par rapport aux organes législatifs.

L'économie institutionnelle à l'articulation du droit et du marché

Une illustration particulièrement importante de ces rapports entre droit et marché aux États-Unis est fournie par les formulations des premiers économistes institutionnels, en ce qui concerne, principalement, le rôle respectif du marché et de l'État (ou, plus généralement, des institutions). On examinera très rapidement ces énoncés, ainsi que les plus récentes propositions néo-institutionnelles.

La démarche de l'un des fondateurs de l'économie institutionnelle, John Commons, est particulièrement caractéristique aussi bien de ce caractère pragmatique de la pensée économique aux États-Unis que de la primauté donnée aux décisions judiciaires dans l'élaboration du cadre normatif de l'économie¹. Ainsi, Commons place au centre de sa réflexion les *working rules* qui régulent le fonctionnement de l'économie dans la pratique, et dont les modifications sont, selon son analyse, produites par les décisions de la Cour Suprême.

1. Il explique dans l'introduction aux «*Fondation légales du capitalisme*» que son «...travail est essentiellement théorique, traitant uniquement de concepts dérivés des décisions des tribunaux anglais et américains, mais avec un oeil sur les concepts des économistes importants, depuis les physiocrates jusqu'aux temps modernes» (Commons, 1968).

Pour lui, l'évolution des lois est très largement produite à partir des décisions des tribunaux. Il considère dans ce sens la Cour Suprême comme «*la première chaire exécutive d'économie politique dans l'histoire mondiale*» (Commons, 1968).

La réflexion de Commons a été prise en compte par Ely, l'un des fondateurs des études foncières aux États-Unis, dont l'analyse s'opposait aux économistes néoclassiques dominants avant le *New Deal*. Il a créé en 1925 la revue *Journal of Land and Public Utility Economics*, qui devint en 1948 l'actuel *Land Economics*. Cette revue, consacrée à la réflexion sur le foncier, comporte dans ses premières années une section régulière de «*Commentaires sur les lois et les décisions des tribunaux*». Jusqu'à maintenant, ses articles analysent volontiers telle ou telle décision de justice.

Cependant, l'apport novateur de la référence institutionnelle dans la réflexion économique diminua dans les années suivant la Seconde Guerre mondiale, peut-être du fait que ses principaux représentants, souvent anciens élèves de Commons, entrés au gouvernement à l'époque du *New Deal*, ne sont pas en général revenus à l'Université. Mais elle renaissait

dans les années soixante, avec l'économie néo-institutionnelle dont l'un des fondateurs, Ronald Coase², est lui aussi représentatif de cette réflexion pragmatique reliant les décisions judiciaires avec la pratique quotidienne de l'économie. Son article de 1960 sur «*le problème du coût social*», considéré comme fondateur des réflexions sur le coût des transactions, est d'ailleurs, symboliquement, paru dans le *Journal of Law and Economics*. Il insiste sur l'importance de prendre en compte le coût des transactions, correspondant à celui de l'obtention de l'information nécessaire, de l'établissement des termes de la transaction, et du contrôle de son exécution, ce qui n'était pas considéré par l'économie classique. Il fonde ainsi la réflexion sur les coûts des transactions en général et ceux de l'information nécessaire pour leur réalisation, qui sont au centre des formulations néo-institutionnelles, en particulier en ce qui concerne le foncier.

Aussi bien l'approche de Commons que celle de Coase considèrent la transaction comme un thème essentiel de l'analyse économique. Il s'agit là d'un objet concret, qui s'identifie à la pratique quotidienne des acteurs sociaux, beaucoup plus que l'offre et la demande de marchandises qui sont l'objet de la réflexion des classiques. Et la pratique de la transaction, sanctionnée par des décisions de justice lors de désaccords entre les partenaires, est un lieu privilégié de l'observation des rapports entre le droit et l'économie. Il n'est donc pas surprenant que l'économie institutionnelle soit née aux États-Unis: le rôle du marché aussi bien que celui des tribunaux dans la régulation sociale y est considérablement plus important que dans les pays dont le cadre juridique s'inspire plus directement du droit romain.

Aujourd'hui, les différents courants des économistes néo-institutionnels³ partagent les

traits essentiels de l'approche des précurseurs, en particulier dans leurs analyses du foncier: l'insistance sur le rapport de leurs propositions à la pratique, l'importance de la jurisprudence fondée par les décisions des tribunaux, ainsi que l'accent mis sur le rôle des institutions dans la régulation économique. On citera très rapidement deux approches néo-institutionnelles importantes pour la réflexion foncière:

- Les coûts de transaction correspondent plus directement à l'analyse de Coase. Ils sont différents selon les agents qui opèrent sur le marché. Par exemple, les marchés fonciers des communautés rurales sont particulièrement imparfaits, dans la mesure où les agents extérieurs affrontent des coûts de transaction bien supérieurs à ceux des échanges réalisés par les membres de la communauté entre eux. Une telle approche propose une explication des biais observés dans le fonctionnement du marché foncier au regard du modèle néoclassique. Elle conduit aussi, dans la pratique, à des orientations méthodologiques importantes: dans une situation concrète, elle mène à examiner le détail de chacune des étapes des différents types de transaction, selon les agents sociaux impliqués.
- L'asymétrie informationnelle est une proposition parente de celle des coûts de transaction, basée sur le fait que les agents qui échangent sur le marché ne possèdent pas le même niveau d'information, ce qui est particulièrement important en matière foncière où la transparence est difficilement la règle.

Les approches institutionnelles et néo-institutionnelles sont donc nées de l'analyse de la société nord-américaine. Mais l'influence prépondérante du néo-institutionnalisme dans la formulation par les organismes multilatéraux de politiques foncières pour les pays du Sud incitent à étudier l'évolution de celles-ci.

2. Coase n'est pas un disciple direct de Commons, qu'il ne cite pas dans son article de 1960. Mais l'accent mis sur la nécessité de ne pas limiter l'analyse aux échanges de marchandises sur le marché et son insistance sur l'étude des transactions, le place dans la lignée des premiers institutionnels.

3. Les énoncés néo-institutionnels sont formulés dans un cadre méthodologique micro-économique rigoureux, qui est d'ailleurs incontournable dans les institutions universitaires nord-américaines pour être publiés dans un support suffisamment prestigieux, et pour que leurs auteurs obtiennent une reconnaissance académique de leur travail.

Les consensus de Washington

Un tournant dans la réflexion sur le foncier dans les pays du Sud correspond au développement de la dette, dramatisé par la crise du Mexique en 1982. L'intervention mal orientée de l'État fut considérée comme un obstacle au développement. La réforme agraire apparaissait comme un programme typique de l'intervention excessive de la puissance publique. Cette réflexion oriente des propositions d'inspiration néoclassique, qui sous-tendent les mesures proposées pour le foncier par la plus grande partie des organismes multilatéraux de développement, en particulier la Banque mondiale et, pour le continent américain, la Banque interaméricaine de développement. Du fait que ces postulats sont assumés par l'Agence de développement international du gouvernement des États-Unis et une part des universitaires américains, ils ont constitué le «Consensus de Washington», qui a inspiré les grandes lignes des politiques foncières mises en œuvre dans le Sud dans les années 1980 et 1990, mettant l'accent sur le marché comme régulateur de la question foncière et sur le retrait de l'État dans la mise en œuvre directe des programmes de développement rural

(l'on retrouve les approches des économistes du début du siècle, combattues par Ely). Les évolutions récentes en reviennent à une position moins extrême, dans la ligne néo-institutionnelle, visant à équilibrer les formes de redistribution foncière par le marché et par la réforme agraire ainsi qu'à réduire les coûts de transaction et améliorer l'information des agents sur le marché foncier évoquées plus haut. C'est le «Post Washington Consensus», qui propose une «réforme agraire assistée par le marché» et insiste sur des aspects négligés par les politiques antérieures du «tout marché», tels qu'une formation modulée des droits de propriété et un effort de reconnaissance des droits foncières existants. Ces propositions ne prennent toujours pas en considération d'autres aspects essentiels (telle que, par exemple, la compréhension des biais auxquels sont souvent soumises les politiques foncières au moment de leur mise en œuvre, et qui favorisent en particulier les constellations locales de pouvoir social et politique.) Cette absence peut contribuer à expliquer l'efficacité encore réduite de ces politiques dans les pays du Sud.

Conclusions

Les rapports du droit avec l'économie, en particulier en ce qui concerne le foncier agricole, aussi bien au niveau des propositions générales que de leur mise en œuvre pratique, sont bien différents aux États-Unis et en Europe continentale. Les origines de cette différence remontent aux fondements du droit anglo-saxon, mais cette différence exprime aussi et surtout les particularités de la formation de la propriété foncière aux États-Unis, où la terre a été «libérée», au siècle dernier, de la plus grande partie des rapports historiques qui caractérisent la propriété dans d'autres pays. Cette situation particulière des États-Unis détermine les termes du

«Consensus de Washington», puis du «Post Consensus de Washington», lesquels inspirent directement les politiques foncières orientées par les organismes multilatéraux dans les pays du Sud. Il convient de prendre en compte les situations historiques qui les ont déterminées, et tout particulièrement celle des États-Unis, pour pouvoir proposer des formulations alternatives qui soient comprises et assumées par les acteurs sociaux des fonciers agricoles différents.

Olivier DELAHAYE • Professeur, Departamento de Economía Agrícola y Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Ching-Yuen Hsiang. *Land Utilization in China: a Critique of Methodology*. The Journal of Land and Public Utility Economics, 1940, 16 (2), pp. 226-229.
- Coase R. *The Problem of Social Cost*. The Journal of Law and Economics, 1960, 3 (1), pp. 1-44.
- Commons J. *Legal Foundations of Capitalism*. The Macmillan Company, New York, 1968 [1924], 394 p.
- Hurst J.W. *Law and Markets in United States History*. The University of Wisconsin Press, Madison, 1982. 191 p.
- Raup, P.M. *The Wisconsin Conference on World Land Tenure Problems: Background and Setting*. Land Economics, 1951, 27 (3), pp. 205-212.