

RÉFORME AGRAIRE ET MARCHÉ FONCIER : LA RÉFLEXION AUX ÉTATS-UNIS ET SON IMPACT DANS LES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT¹

Olivier Delahaye

Universidad Central de Venezuela.

Cet article soutient une proposition selon laquelle que les politiques foncières mises en oeuvre dans le tiers monde sous l'égide des institutions multilatérales peuvent être considérées partiellement comme le produit d'une réflexion menée à partir de la problématique foncière des États Unis. Celle-ci présente des caractéristiques très spécifiques, en particulier l'abondance de terres agricoles, qui diffèrent profondément de celles des pays du Sud. Dans une première partie, l'on examinera les différentes étapes de l'évolution des approches du foncier agricole aux États-Unis. Puis l'on observera comment ces approches ont apporté depuis 1945 des éléments essentiels qui sous-tendent les politiques foncières multilatérales, en particulier la réflexion menée à la Banque Mondiale².

I / L'ÉVOLUTION DES APPROCHES FONCIÈRES AUX ÉTATS-UNIS : LE RÈVE AMÉRICAIN DE LA LIBRE PROPRIÉTÉ ET SON EXPORTATION.

La réflexion foncière aux États-Unis a profondément évolué depuis l'indépendance : les origines sont marquées par l'abondance décroissante des terres publiques et la confiance croissante en les mécanismes de régulation foncière par le marché ; suit une période de crise économique et de doute (essentiellement les années 1930), puis le *New Deal* et la seconde guerre mondiale (1933-1945), moments pendant lesquels l'État va devenir un acteur essentiel de la scène foncière ; l'après-guerre est marqué par l'irruption du foncier comme enjeu de la guerre froide, et les débats croissants concernant la réforme agraire à l'étranger, tandis que l'évolution de la tenure domestique ne semble plus être un thème de préoccupation et que se forment de nouveaux outils d'analyse dans le cadre néo-institutionnel.

1. Des origines à la crise des années 1930 : terre publique, marché, État.

Jusqu'au début du XX^e siècle, l'histoire des États-Unis y est perçue comme le produit d'une volonté commune d'établir une propriété foncière libre de tous liens féodaux ou communautaires (*freehold estate*). Celle-ci était considérée comme la principale condition de la liberté et de la démocratie³, lesquelles seraient au contraire niées par une propriété fondée sur des rapports féodaux. Friedman (1985, p. 230) montre combien le concept de propriété foncière qui prévalait en Angleterre incluait « un ensemble de priviléges et de droits basés sur la terre » qui allait bien au-delà de la simple propriété. Mais l'existence d'une disponibilité de terre pratiquement sans limites en Amérique obligea à y changer les règles de la régulation de l'accès au fon-

¹. Article publié par la Revue Tiers-Monde. N°174. Avril-Juin 2003. Reproduit sur le site www.foncier-developpement.com avec l'autorisation de la Revue Tiers Monde et de l'auteur.

². L'auteur tient à remercier Dan Bromley pour son appui dans la rédaction de cet article, et deux lecteurs de la revue, pour leurs observations concernant une première version.

³. Johnson (1945, p. 54) considère cependant que cet idéal de propriété démocratique « ne correspondait pas avec une bonne partie de notre politique foncière, qui incluait d'immenses concessions à des compagnies de chemin de fer ou autres, aussi bien que des ventes à des spéculateurs. »

cier : dans les colonies américaines, « il n'y avait pas de noblesse foncière, et la terre était la propriété d'un grand nombre ». La Nouvelle Angleterre connut des concessions de terres aussi bien à des grands propriétaires qui percevaient la rente qu'à des colons (*ibid.*, p. 59). La marche vers l'Ouest, tout au long du XIX^e siècle, maintint une constante disponibilité de vastes étendues de terres publiques⁴, ce qui permettait l'expansion de la libre propriété. Le problème foncier central devint alors (*ibid.* p. 231) : « comment cartographier, lotir et distribuer cette terre », quasiment « illimitée » ? Quand la disponibilité de terre publique s'amenuisa, au début du XX^e siècle, le marché devint le principal accès à la propriété. La réflexion sur le foncier rejoint alors le cadre général de la pensée économique dans un pays où comme l'exprime Hurst (1982, p. 22) « 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, comme institution de contrôle social. » Depuis ses origines, la réflexion foncière s'est donc centrée sur les processus d'allocation de la terre (par adjudication ou par le marché), sans prendre en compte les rapports sociaux qui lui sont propres dans d'autres sociétés (la réflexion sur la rente foncière, caractéristique de situations de pénurie de terres, ne fut guère pratiquée, en dehors des propositions d'Henry George, qui prônait l'impôt sur la terre pour mettre la rente urbaine à disposition de l'État). Les quelques restes de rentes coloniales qui pouvaient être assimilées à un type féodal disparurent complètement au XIX^e siècle (Zinn 1995, p. 206-209, décrit par exemple le mouvement « anti-rente » qui mit fin, entre 1839 et 1880, au « système féodal de la vallée de l'Hudson »), tandis que la Guerre de Sécession supprimait en principe les plantations esclavagistes du Sud (cependant l'accès à la terre des anciens esclaves restera marginal, et Franklin Roosevelt tentera de leur redistribuer des terres dans les premières années du *New Deal*, comme nous le verrons).

Au plan académique, l'on peut considérer que la question foncière agricole devint un objet de réflexion⁵ aux États-Unis dans les dernières années du XIX^e siècle, du fait de l'épuisement des terres publiques de facile adjudication, aussi bien que de la fin de la Guerre de Sécession qui posait la question du destin des plantations du Sud. L'une des principales questions évoquées, jusqu'aux années 1930, était la croissance du fermage, assimilé aux liens personnels féodaux (Buechel 1925, p. 336). L'augmentation régulière de la proportion de fermiers parmi les producteurs (de 25,6 % en 1880 à 42,4 % en 1930) posait donc problème. L'accès à la propriété était schématisé sous la forme de « l'échelle agricole » (*agricultural ladder*), qui a constitué un concept clé dans la réflexion foncière jusqu'à 1940 ; l'agriculteur était supposé parcourir six étapes dans sa carrière : apprenti, ouvrier agricole, fermier, propriétaire cultivateur payant une hypothèque, propriétaire cultivateur sans hypothèque, et enfin propriétaire foncier retraité (Taylor 1952, p. 820). Cette vision maintenait le mythe du libre accès à la terre, né de la colonisation de l'Ouest : une personne capable et travailleuse peut arriver à la propriété, par les mécanismes du marché, en suivant les étapes nécessaires et sans rencontrer l'obstacle d'une classe de propriétaires fonciers. Elle resta dominante jusqu'aux années quarante, malgré quelques expressions de doutes à son sujet (Wehrwein, G. 1927, évoque « la classe permanente de fermiers » ; Tetreau 1931, montre que « le fermage devient l'échelon le plus haut du *ladder* pour une proportion croissante des producteurs ») même si l'augmentation de la proportion de fermiers exprimait une réalité de plus en plus différente.

⁴. Le fait qu'il s'agisse des terres des nations indiennes spoliées par les "traités" qui mirent fin aux "guerres indiennes" est peu présent dans les analyses.

⁵. L'on peut en dater le début académique formel avec la publication du texte : « la propriété foncière en tant que concept économique et champ de recherches » (Ely 1917).

2. Crise, New Deal et deuxième guerre mondiale.

La crise économique et ses effets sur l'agriculture mirent en cause la confiance en une régulation exclusivement exercée par le marché. Lors du *New Deal* et de la Seconde Guerre mondiale (1933-1945), l'État devint un acteur essentiel de la scène foncière ; les conséquences sur l'agriculture de la crise des années trente avaient rendu son action nécessaire. Le gouvernement de Franklin D. Roosevelt intervint directement le foncier par la mise en oeuvre de différents programmes de conservation des sols, gel des terres arables, et développement rural⁶ dans le cadre du *New Deal*. Nombre de ceux-ci s'appuyèrent sur la réflexion menée auparavant dans les sphères universitaires. Leurs responsables étaient souvent des professeurs (en particulier de l'Université du Wisconsin, l'un des berceaux de l'économie institutionnelle -Gilbert et Baker 1995). Le contenu de la revue « *The Journal of Land and Public Utility Economics* », principale revue de réflexion sur le foncier aux États-Unis, et à qui va succéder « *Land Economics* » en 1948, reflète cette évolution : entre 1934 et 1945, 14,8 % des articles concernent la tenure aux États-Unis, et 78,7 % les politiques de développement rural. Seulement 5,6 % des articles étudient la question foncière à l'étranger ; 0,9 % est consacré à la réflexion théorique générale, peu fréquentée devant l'urgence des tâches immédiates (Tableau 1).

Tableau 1. Principaux thèmes des articles publiés dans *The Journal of Land and Public Utility Economics* (1926-1947) et *Land Economics* (1948-1996). (Pourcentage du total des articles publiés sur le foncier agricole).

Thème	1925-33	1934-45	1946-60	1961-82	1983-96
Réflexion générale	12,1	0,9	11,3	8,7	14,3
Foncier à l'étranger	13,6	5,6	43,7	57,3	15,9
Tenure aux USA	25,8	14,8	7,5	1,4	---
Développement rural aux USA	48,5	78,7	37,5	29,0	60,3
Nouveaux thèmes (droits de propriété, métayage, etc...)	---	---	---	3,6	9,5
Total	100	100	100	100	100

Même si la portée réelle des programmes de développement rural mis en oeuvre à l'époque n'a pas toujours correspondu à leurs objectifs déclarés, leur conception et exécution s'accompagnait d'un rôle beaucoup plus actif de l'État. La deuxième guerre mondiale changea les priorités : un rôle central du gouvernement était maintenu et même accru dans la planification économique, mais dans une optique exclusive d'efficacité immédiate pour gagner la guerre.

3. L'après-guerre : la réforme agraire devient un enjeu de politique internationale.

Après 1945, les expressions de doute quant à la validité de l'image de l'*Agricultural Ladder* se précisèrent. Il était de moins en moins possible d'accéder à la propriété en montant les barreaux de l'échelle, à moins que l'on ne soit fils d'agriculteur. C'est le *New Agricultural Ladder*, dans lequel l'accès à la propriété est plus déterminé par l'origine sociale que par l'habileté individuelle. La proportion de fermiers parmi les agriculteurs baisse d'ailleurs de 38,8 % en 1940

⁶. L'*Agricultural Adjustment Act* -AAA- gérait les programmes de paiement aux producteurs en compensation de la réduction de leur superficie cultivée ; la *Resettlement Administration* installa des familles pauvres (essentiellement dans les anciennes plantations du Sud) sur deux millions d'hectares achetés par le gouvernement fédéral, puis se transforma en *Farm Security Administration*, dont l'influence et les programmes devinrent très vite marginaux (Gilbert et O'Connor, 1998).

à 19,8 % en 1959. D'un autre côté, les programmes agraires du *New Deal*, mis en sommeil pendant la guerre⁷, ne seront pas véritablement rétablis. La tenure agricole aux États-Unis n'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 l'évidence de « la déclinante importance économique de la terre agricole » (Schultz 1953, p. 124)⁸. Friedman (op. cit., p. 698) montre que la politique foncière s'oriente plutôt vers une planification des usages du sol (du fait des nécessités de zonage dues à l'urbanisation, et aux préoccupations écologiques toujours plus présentes à partir de 1970). Cette orientation subsistera jusqu'aux années actuelles⁹.

Mais, si la réflexion domestique sur l'accès aux terrains agricoles avait perdu une grande partie de sa pertinence, les questions foncières à l'étranger, et particulièrement dans les pays du Sud, ont occupé une place toujours plus importante depuis 1945. Il est nécessaire de rappeler l'importance du foncier dans la politique étrangère des États-Unis dès la fin de la deuxième guerre mondiale. 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. Raup (1951, p. 206) cite une « Directive au Commandant en Chef des forces U.S. d'occupation au sujet du Gouvernement Militaire d'Allemagne » qui insistait sur « la nécessité d'une dissolution des grandes propriétés foncières comme condition préalable d'un Gouvernement Allemand Démocratique ». Dans le cas du Japon, Hewes (1949, p. 251) considère que : « La politique agraire de l'occupation alliée au Japon faisait partie d'une politique générale qui visait directement l'élimination des causes de la guerre ainsi que l'établissement d'institutions démocratiques ». C'est un peu l'exportation forcée du mythe de la démocratie foncière (Moore publiera en 1966 une analyse sur « les origines sociales de la démocratie et de la dictature » qui systématise la relation entre démocratie et libre propriété à partir des exemples des États-Unis, de la France et de l'Angleterre, ainsi que les liens entre la propriété féodale et le développement du fascisme, à partir des cas Allemand et Japonais.) La réforme agraire fut appliquée à l'inspiration du gouvernement américain en Corée, à Taïwan et au Japon. Le contexte international de Guerre froide a donné d'autre part une importance nouvelle au foncier dans la politique extérieure des États-Unis. Selon Egand (1966), le révélateur de cette nouvelle orientation fut 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. Assimilant la leçon, ils cherchèrent à démontrer leur souci d'encourager les réformes agraires¹⁰ pour ne pas laisser le privilège du thème à l'Union Sovié-

⁷Franklin Roosevelt « annonça que le ‘docteur New Deal’ est devenu le ‘docteur gagner la guerre’ » (Gilbert et O'Connor 1998, p. 120).

⁸. Ce déclin s'exprime concrètement par la diminution du nombre moyen annuel d'articles consacrés au foncier agricole dans la revue *Land Economics* : de 13,6 en 1934-45 il diminue jusqu'à 2,7 en 1983-96 et 3 en 1997-2000.

⁹. L'on peut cependant observer des signes récents d'une approche foncière renouvelée, en termes de redistribution et d'équité, plus que d'efficience microéconomique. Comme souvent aux États-Unis, ce sont des décisions de la Cour Suprême qui indiquent des changements : une sentence de 1995 reconnaît que l'État fédéral doit restituer plus de deux millions d'hectares à la nation Oneida, pour respecter les termes du « traité de paix » signé en 1838 (Webster, 2001) ; une autre décision, en 2001 (il s'agit de Pigford v. Glickman, voir Geisler 2001), attribue une indemnisation à 5.000 petits fermiers afroaméricains car leurs demandes de crédit et d'assistance technique avaient été biaisées pour des raisons raciales. Mais ces décisions n'ont pas été exécutées jusqu'ici, et ne le seront peut-être jamais : où trouver les deux millions d'hectares ?

¹⁰. Gittinger (1961, p. 181) montre que « une expression des préoccupations des États-Unis concernant la réforme agraire fut l'appui officiel accordé aux efforts de la FAO » (il cite concrètement un Bulletin de 1951 du département d'État à ce sujet). Il précise que cet appui a été inégal, tout en concernant plusieurs programmes. Il ajoute : « La FAO fut active dans le secteur de la réforme agraire depuis 1953 » (ibid. 198)

tique, dans sa confrontation avec les pays occidentaux. Dans le même sens, le gouvernement des États-Unis appuya formellement, dès les années 1950, les programmes de réforme de la tenure mis en oeuvre par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Le Secrétaire d'Etat Dean Acheson affirma en 1952, au siège de l'Organisation, que « la réforme foncière se trouve absolument au premier rang de notre politique étrangère » (Gittinger 1951). Mais le rôle moteur fut dévolu à la FAO, aussi bien en matière de réflexion et de recherche sur la réforme agraire que de sa mise en oeuvre sur le terrain : « Les occasions d'initiative officielle d'une politique des États-Unis dans des nations spécifiques restent extrêmement limitées » (*ibid.*).

Le contenu de *Land Economics* reflète l'évolution de la réflexion foncière pendant la période (tableau 1) : les thèmes généraux réapparaissent (11,3% des articles), la tenure aux États-Unis perd de l'importance (7,5%) au profit du développement rural domestique (37,5%) et surtout de la question foncière à l'étranger (43,7%).

4. 1961-1982: l'accent sur la réforme agraire au Sud

Les priorités géographiques en matière de réforme agraire (qui considéraient essentiellement les pays d'Asie du sud-est jusqu'aux années 1950) vont ensuite se modifier avec la Révolution cubaine de 1959. Les États-Unis avaient apporté jusque là peu de changements dans leur traditionnelle politique de soutien à des gouvernements latino-américains qui représentaient les grands propriétaires fonciers ou étaient peu motivés pour altérer les intérêts de ces derniers¹¹. Cependant ils vont rapidement réagir aux événements cubains, en créant « l'Alliance pour le Progrès », destinée à promouvoir des transformations socio-économiques et démocratiques en Amérique Latine, dont la réforme agraire était un élément essentiel. De ce fait, les décades 1960 et 1970 furent marquées par la mise en oeuvre de réformes agraires dans de nombreux pays au sud du Río Grande. Le rôle de « l'Alliance pour le Progrès » y fut décisif. Comme exemple de cette situation, les lois de réforme agraire du Venezuela de 1960 (art. 1), de Costa Rica de 1961 (art. 1 et 3), du Honduras de 1962 (art. 1) et du Pérou de 1964 (art. 3) reproduisent quasi textuellement l'énoncé concernant la réforme agraire du titre 1 de la « charte de Punta del Este », produite par la conférence qui, en 1960, avait jeté les bases de l'Alliance. Ceci exprime clairement une réponse, dans plusieurs pays, à une même impulsion continentale¹².

L'on retrouve ces orientations dans *Land Economics* qui, entre 1961 et 1982, consacre la plupart de ses articles à la réforme agraire (57,3 %), dont la majorité porte sur l'Amérique latine. La préoccupation pour l'évolution de la tenure aux États-Unis est toujours très peu présente (1,4 % des travaux). Une importante proportion des articles (29 %) étudie les questions du développement rural domestique. L'on observe aussi des propositions concernant la réflexion générale sur le foncier (8,7 %), formulées souvent dans le cadre économétrique qui devient prédomi-

¹¹. Dorner (1991, p. 8) montre que, jusqu'au milieu des années 1950, « il y eut peu d'intérêt privés américains (corporations multilatérales) en Asie. Ce ne fut pas le cas à Cuba et dans le reste de l'Amérique Latine... »

¹². Le titre I proposait: « La mise en oeuvre de... programmes de Réforme Agraire intégrale pour viser à la transformation effective des structures et des injustes systèmes de tenure et d'exploitation de la terre, afin de substituer le régime de latifundio et minifundio par un système juste de propriété, de telle manière que... la terre constitue pour l'homme qui la travaille, la base de sa stabilité économique et de son progressif bien-être, et la garantie de sa liberté et sa dignité ».

nant, tandis que de nouveaux thèmes apparaissent, tels que le métayage et les droits de propriété (3,6 %) ; il s'agit là des premières expressions de la « nouvelle économie institutionnelle »¹³ qui orientera la réflexion foncière des années suivantes, dont l'article de Coase dans « The Journal of Law and Economics » (1960) sur « le problème du coût social » peut être considéré comme la publication fondatrice.

L'accent mis sur la réforme agraire n'était pas exclusivement politique. Il existe une littérature économique abondante sur la relation inverse entre la taille de l'exploitation et sa productivité. Dorner (1991) présente une revue de nombreux textes sur ce sujet, à partir des années 1960. Les petites exploitations sont considérées comme plus productives, en grande partie du fait des avantages que leur donne un usage plus important du travail familial, dont la productivité est plus élevée que celle du travail salarié, et le coût de supervision moins élevé. Ce sont les données correspondantes qui permettaient de justifier la supériorité économique de la réforme agraire.

La chute du mur de Berlin et l'écroulement du bloc soviétique changèrent une nouvelle fois les paramètres de la politique extérieure des États-Unis : la réforme agraire perdait l'importance qu'elle avait pu conserver pendant la guerre froide comme enjeu de politique extérieure, tandis que la Banque Mondiale intégrait les questions foncières dans son approche de la lutte contre la pauvreté et la FAO poursuivait ses programmes.

5. Les années actuelles : nouvelles approches du foncier

L'orientation des années antérieures se maintient en ce qui concerne les États-Unis : la grande majorité (60,3 %) des articles publiés dans *Land Economics* concerne le développement rural domestique. L'évolution de la tenure dans le pays ne semble plus être une source de préoccupation : aucun article n'en traite. L'importance relative du foncier agricole dans la revue diminue d'ailleurs considérablement : une moyenne annuelle de 2,7 articles lui est consacrée (contre 6,3 en 1960-82, 11 en 1946-59, 13,6 en 1934-45 et 9,6 en 1925-33). La réflexion générale reste présente (elle occupe 14,3 % des articles sur le foncier agricole, dans lesquels les thèmes apparus précédemment des droits de propriété et des coûts de transaction occupent une place importante). Elle s'exprime dans une formulation économétrique qui devient pratiquement la seule (exclusive dans 75 % des articles, elle oriente la majorité des autres.) Bromley, éditeur du *Journal*, exprime sa préoccupation vis-à-vis de cette situation (1987, p. i) : « la croissance récente de la formulation mathématique des concepts économiques -à laquelle ce Journal, comme d'autres, a succombé- annonce la perspective du temps à venir où quelques idées économiques de grande importance ne verront pas la lumière du jour car elles ne peuvent pas s'exprimer sous cette forme. »

La réflexion sur le foncier et les questions agraires à l'étranger est nettement moins présente (15,9 % des articles). Elle fait l'objet d'une reformulation complète, aussi bien au plan théorique qu'en ce qui concerne les propositions concrètes. Celles-ci sont souvent formulées en dehors de *Land Economics*¹⁴, raison pour laquelle il faut élargir pour cette période le champ de la révision bibliographique. Le champ théorique est occupé majoritairement par les différents

¹³. En référence aux premiers économistes "institutionnels" qui avaient élaboré au début du siècle une analyse économique où les mécanismes automatiques de la régulation par le marché seraient tempérés par l'action de l'État organisant la négociation entre les acteurs sociaux (Voir Commons, 1924).

¹⁴. Bien que, on l'a vu, les « nouveaux thèmes » aient augmenté leur importance relative dans la revue.

courants de la nouvelle économie institutionnelle, qui partagent l'accent mis sur les institutions (tout en maintenant le rôle central du marché dans l'allocation des ressources et la régulation de l'économie) et l'usage d'outils sophistiqués d'analyse micro-économique. La réflexion est menée essentiellement à partir des politiques foncières appliquées en Afrique, Amérique latine et Asie, dans le cadre des changements observés dans l'orientation des politiques de développement (Lipton 1987). Les résultats médiocres de celles-ci, la croissante préoccupation concernant la dette du Sud, dramatisée par la crise du Mexique en 1982, amenaient à considérer l'intervention malavisée de l'État comme la principale cause des problèmes de développement. Si cette réflexion mena à l'affirmation des théorèmes néoclassiques concernant la supériorité de la prise de décision privée guidée par des marchés compétitifs non seulement dans la réflexion aux États-Unis, mais aussi dans les courants dominants des organismes financiers internationaux, elle conduit aussi à la définition de plusieurs analyses, dans le cadre néo-institutionnel, qui renouvelèrent l'approche du foncier à partir de l'étude de caractéristiques des marchés imparfaits telles que les coûts de transaction, les liaisons entre les marchés et leur fragmentation, les droits de propriété, l'asymétrie informationnelle, et l'influence de la distribution initiale de la terre et des capitaux. Le rôle des institutions est réaffirmé, en tant qu'instances nécessaires pour redresser les distorsions produites par les imperfections du marché. Le coût de transaction (à la base d'une analyse plus globale qui propose une explication de l'évolution des sociétés par les changements dans le coût des transactions, dûs à l'évolution démographique et technologique -North et Thomas 1970) traduit le fait que les transactions, en particulier sur le marché foncier, sont loin d'être gratuites, et que leur prix n'est pas le même pour les différents agents. Par exemple, « la communauté rurale est caractérisée par des marchés hautement imparfaits, avec de faibles coûts de transaction à l'intérieur, mais des coûts élevés vers l'extérieur » (de Janvry, Sadoulet, Thornbecke 1993, p. 569). La réflexion systématisée par Stiglitz sur l'asymétrie informationnelle va dans le même sens. Elle est basée sur le fait que les agents sur le marché ne possèdent pas le même niveau d'information, surtout en matière foncière où la transparence est difficilement la règle. Les coûts de transaction différentiels et l'asymétrie informationnelle sont à l'origine de la segmentation des marchés entre différentes catégories d'agents. La liaison entre marchés (en particulier entre le marché foncier et celui du travail agricole) se produit lorsque « plusieurs échanges interdépendants sont réalisés simultanément » (Carter 1985, p. 804). C'est le cas par exemple du métayage (voir Colin, 1995). La réflexion sur les droits de propriété a été relancée spectaculairement par l'article de Hardin (1968) sur la « tragédie des communs ». Elle est au centre des discussions actuelles sur les « *takings* » de l'État aux États-Unis, c'est-à-dire les possibles indemnisations pour les particuliers qui résulteraient lésés par des régulations gouvernementales (Bromley, 1993). Au Sud, elle a inspiré nombre de politiques de privatisation foncière et de réalisation de cadastre et d'enregistrement foncier dans les pays du Sud (voir une analyse critique, formulée de bonne heure, dans Lemel 1985). Enfin, certains auteurs insistent sur l'influence de la distribution initiale de la terre et des capitaux entre les différents agents sur les conditions de leur participation au marché (Binswanger, Deininger et Feder 1993, Carter et Mesbah 1993).

Les lignes précédentes montrent l'imbrication croissante des thèmes de réflexion foncière des institutions multinationales avec la réflexion théorique aux États-Unis : examinons maintenant les origines et l'évolution de cette dimension multilatérale.

II. LA MULTILATÉRALISATION DES THÈMES FONCIERS

Tandis que la FAO est très présente dans la réflexion sur la question foncière dès les années 1950, appuyée comme on l'a vu par les États-Unis, l'ouverture de la politique extérieure de ces derniers sur la réforme agraire dans le monde n'avait pas été suivie de très près par la Banque Mondiale. Comme l'exprime de Janvry (1981), les crises agraires ont orienté les agen-

ces internationales à promouvoir une séquence de réformes : programmes de développement communautaire puis de vulgarisation agricole. Ce n'est qu'à partir du début des années 1970 que l'on observe une nouvelle orientation vers la lutte contre la pauvreté rurale, dans le cadre des programmes de développement rural intégré, qui allaient nécessairement devoir envisager la question agraire. Il s'agissait d'une prise en compte partielle et indirecte des problèmes de tenure, car la priorité était ailleurs, comme l'a montré de Janvry (*ibid.*) pour qui, dans les années 1970, le développement rural intégré « induit la diffusion des technologies de la révolution verte dans les rangs des paysans appauvris ». Cependant, l'on peut penser que la mise en oeuvre de ces programmes la Banque fut l'un des facteurs qui déterminèrent une orientation plus définie vers la réflexion sur les problèmes agraires, même si elle fut peu explicite au début. Le premier texte de la Banque sur ce thème, en 1975, utilise le terme de réforme foncière. Il tente d'insister sur l'ancienneté de ses préoccupations à ce sujet : « La Banque Mondiale s'est activement intéressée à la réforme foncière en de nombreuses occasions. Ses préoccupations ont en général concerné les nouvelles ou meilleures possibilités pour la production faisant suite à des changements en matière de tenure, l'accent étant mis sur la sécurité foncière comme thème particulièrement important. Plus récemment, l'extension et la gravité des problèmes d'emploi et des inégalités de revenu dans les pays en voie de développement a causé une nouvelle préoccupation pour la réforme foncière, du point de vue aussi bien de l'équité que de la productivité. » Cependant, le même rapport ne présente aucune bibliographie qui permette d'attester ces affirmations. Les programmes de financement du foncier par la Banque présentés dans ce document concernent la colonisation de nouvelles terres, les projets d'irrigation, et le crédit agricole : il n'y a pas d'indication de prêts directement orientés à la restructuration foncière. Le rapport présente les réformes foncières réalisées dans plusieurs pays (Chine nationaliste, Corée, Japon, Inde, Iran, Maroc, Yougoslavie, Kenya, Mexique, Pérou) sans y faire apparaître une quelconque participation de la Banque. Il semble donc que ce document puisse permettre de dater en 1975 le début de la réflexion agraire à la Banque Mondiale, et que le financement d'actions spécialisées fut postérieur. Auparavant, la question foncière y était plutôt un volet éventuel de programmes plus généraux de développement rural.

L'analyse multilatérale du foncier évolua d'ailleurs rapidement. L'intérêt porté à la question foncière par la Banque Mondiale allait se déplacer de la réforme agraire totalement ou partiellement impulsée par l'État, à la régulation par le marché foncier de la structure de tenure. Dans ce nouveau contexte, la réforme agraire apparaissait comme un programme typique de l'intervention excessive de la puissance publique. A partir de 1980, l'on observe des propositions d'inspiration néo-institutionnelles, nourries de la réflexion sur les situations domestiques des États-Unis, 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 bonne part des universitaires américains¹⁵, ils constituent le « Consensus de Washington »¹⁶. Les grandes lignes de ce dernier concernent le retrait de l'État de ses rôles d'intervention directe dans la production, ce qui se traduit par la privatisation des entreprises publiques, tandis que le

¹⁵. Qui de longue date ont eu des relations privilégiées avec les organismes multilatéraux de développement. Guichaoua (1997 p. 507) explique que la Banque Mondiale a l'habitude « de pourvoir ses postes de haut niveau avec des jeunes diplômés d'universités prestigieuses. »

¹⁶. Le terme a été popularisé par Williamson 1993 ; voir une analyse critique de ses postulats fondamentaux, formulée de bonne heure, dans Bierkester 1993.

rôle économique de l'État devient essentiellement normatif (en particulier en ce qui concerne la protection des droits de propriété), dans le cadre de la libéralisation financière et commerciale (Williamson 1993). Ce « Consensus » a dicté les grandes lignes des politiques foncières mises en oeuvre dans le Sud dans les années 1980 et 1990. Dans le cadre des ajustements structurels préconisés par la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International, elles mettaient l'accent sur le marché comme régulateur de la question foncière, le retrait de l'État dans la mise en oeuvre directe des programmes de développement rural, et le renforcement des droits de propriété individuels par l'accent mis sur les programmes de cadastre et de modernisation de l'enregistrement de la propriété. Il semble clair que le Consensus de Washington correspond à une approche commune, née de la réflexion foncière aux États-Unis et de son évolution : rôle prédominant du marché dans la régulation foncière dans le cadre de l'analyse néo-institutionnelle, priorité à l'émergence et consolidation de droits de propriété qui permettent l'échange marchand, et importance variable conférée à l'État et aux institutions en général (pour une analyse critique et synthétique des propositions néo-institutionnelles, voir Grellet et Grellet 1999). Le plus important est peut-être le code d'analyse commun, en particulier la formulation mathématique micro-économique qui provoqua, on l'a vu, l'inquiétude de l'éditeur de *Land Economics*.

L'accent mis sur le rôle du marché dans la régulation foncière fut assez cependant rapidement mis en question, du fait de ses pauvres résultats. Dès le début des années 1990, un texte de la Banque posait clairement la question du peu d'efficience du marché dans la restructuration de la tenure : « Si l'efficacité des grandes exploitations commerciales est un mythe, pourquoi les marchés de location et de vente de la terre redistribuent si peu la terre aux usages et aux usagers les plus efficaces (les fermes familiales)? » (Binswanger, Deininger y Feder 1993, p. i). Ils proposent une réponse centrée sur les imperfections des marchés (*ibid.*, p. 55) : « tant que des imperfections et/ou des distorsions persisteront sur d'autres marchés [il s'agit des marchés du crédit et du travail agricole], il est peu probable que le marché de la terre transforme une répartition biaisée de la propriété en une répartition optimale des biens de production. »

Les évolutions récentes visent à équilibrer les formes de redistribution foncière par le marché et par la réforme agraire. C'est le « Post Washington Consensus » (Stiglitz 1998), 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 plus modulée des droits de propriété, et un effort de reconnaissance des droits fonciers existants, qui n'étaient pas pris en compte par les programmes antérieurs. La réflexion sur les droits fonciers porte sur la complexité de leur définition (Schlager et Ostrom 1992 en précisent les termes à partir de la problématique de la gestion des ressources naturelles) qui amène à une approche nuancée et diversifiée. Ils font l'objet d'études de la Banque sur les résultats de la « titrisation » (attribution de titres qui formalisent des droits de propriété) : Feder (1988) avait observé qu'en Thaïlande, l'existence d'un titre augmente de 81% la valeur de la terre, et de 223% l'accès au crédit. A partir d'études de cas, Carter et Olinto (2002) montrent cependant que, si c'est bien le cas des grands et moyens producteurs, la possession d'un titre ne semble pas avoir d'effet sur l'accès des petits producteurs au crédit.

Enfin, de nouveaux paradigmes questionnent l'approche de la Banque, même reformulée. Gore (2000) évoque le défit latent que posent l'approche du développement durable basée sur les analyses du Programme des Nations Unies pour le Développement qui fonde le

« Consensus du développement humain durable », et des propositions formulées en Asie et en Amérique Latine (« Consensus du Sud »).

Même si ses programmes concrets ne montrent pas encore une évolution notoire, les derniers documents de la Banque Mondiale en matière de politiques foncières rendent compte de cette évolution. Deininger et Binswanger (1999) reviennent sur le rôle du marché, montrant qu'il ne peut à lui seul redistribuer la terre s'il ne s'accompagne pas d'efforts de réforme agraire et de programmes de développement rural. D'autre part, la Banque a soumis récemment ses propositions à différents forums de discussion (Conférence électronique de 2001, ateliers continentaux sur les politiques foncières en 2002) qui montrent tout au moins un souci d'ouverture sur des approches plus diverses.

CONCLUSION

La réflexion sur le foncier agricole aux États-Unis s'est longtemps basée sur le modèle de l'*agricultural ladder*, qui fondait l'accès à la terre sur les capacités individuelles de chaque producteur dans le cadre d'une régulation exercée exclusivement par le marché depuis la fin du XIX^e siècle. Ce modèle correspondait à l'expérience historique domestique. Même si le *New Deal* et la seconde guerre mondiale ont rendu nécessaire un rôle plus important de l'État, l'approche foncière est restée fondée sur la régulation marchande. L'importance économique déclinante de la terre agricole a diminué l'intérêt pour la discussion sur l'accès au foncier dans le pays, mais les nécessités de la politique extérieure ont ouvert un nouveau débat concernant la réforme agraire, essentiellement en Asie du Sud-Est dans les années suivant la deuxième guerre mondiale, puis en Amérique latine. Ce débat a été repris à la Banque Mondiale, à partir des années 1980. Appuyé sur l'approche méthodologique néo-institutionnelle née primordialement aux États-Unis, il s'est tenu dans le cadre du « Consensus de Washington » et de ses récentes reformulations. Les conséquences pratiques des programmes mis en oeuvre dans cette optique n'ont pas obtenu les résultats prévus, en particulier du fait des différences sensibles entre la problématique foncière de la plupart des pays du Sud et celle des États-Unis. Après des résultats peu satisfaisants des programmes successifs, la réflexion à la Banque semble rechercher de nouvelles voies.

BIBLIOGRAPHIE

- Banque Mondiale. Land Reform. Sector Policy Paper. Washington, 1975.
- Biersteker, T. The "triumph" of Liberal Economic Ideas in the Developing World, University of Wisconsin-Madison, Global Studies Research Program Working Paper Series, N°6. 1993.
- Binswanger, H. P., Deininger, K. et Feder, G. Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Relations. Washington, World Bank., WPS 1164, 1993.
- Bromley D. From the Editor. Land Economics, vol. 63, p. i., 1987
- Bromley D. Regulatory Takings: Coherent Concept or Logical Contradiction ? Vermont Law Review, vol, 17, p. 647-682, 1993.
- Buechel F. A. Relationships of Landlords to Farm Tenants. The Journal of Land and Public Utility Economics, vol. 1, p. 336-342, 1925.
- Carter M. R. A Wisconsin Institutional Perspective on Microeconomic Theory: the

- Insufficiency of Pareto Efficiency. *Journal of Economic Issues*, vol. 19, p. 797-813, 1985.
- Carter M. R. et Mesbah D. Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-Export Growth? *World Development*, vol. 21, p. 1085-110, 1993.
- Carter, M. R. et Olinto, P. Getting Institutions Rights for Whom ? Credit Constraints and the Impact of Property Rights on the Quantity and Composition of Investment. *American Journal of Agricultural Economists*, 2002.
- Coase R. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, vol. 3, p. 1-44, 1960.
- Colin J.-P. De Turgot à la nouvelle économie institutionnelle. *Brève revue des théories économiques du métayage*. *Economie rurale*, num. 228, p. 28-34, 1995.
- Commons J. Legal Foundations of Capitalism. The Macmillan Company, New York, 1924.
- Deininger, K. et Binswanger, H. The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges, *The World Bank Research Observer*, vol. 14, p. 247-276, 1999.
- De Janvry, A. The Agrarian Cuestion and Reformism in Latin America. Baltimore, John Hopkins University Press, 1981.
- De Janvry, A., Sadoulet, E., et Thorbecke, E. Introduction in *World Development*, vol. 21, p. 565-575, 1993.
- Dorner, P. Latin American Land reforms in Theory and Practice. A Retrospective Analysis. University of Wisconsin, Madison, 1991.
- Egand L. M. The Question of Land Reform in the United Nations 1950-54: the Ideological Basis of the Position Taken by the Soviet Bloc. *The American Journal of Economics and Sociology*, vol. 16, p. 43-58, 1956.
- Ely R. Landed Property as an Economic Concept and as a Field of Research. *American Economic Journal*, vol. 7 (supplément), p. 18-33, 1917.
- Feder, G. Land Policies and Farm Productivity in Thailand. Baltimore, John Hopkins University Press, 1988.
- Friedman, L. A History of American Law. Simon and Schuster, New York, 1985 (deuxième édition).
- Geisler, C. 2001. Who Doesn't Own America ?: Interpreting Minority farmer Suits against USDA Lending Policies. Présentation à « Who Owns America III? », Madison, juin.
- Gilbert J. et Baker E. Wisconsin Economists and New Deal Agricultural Land Policy: the Legacy of Progresive Professors. Mimeo. University of Wisconsin-Madison, 1995.
- Gilbert J. et O'Connor A. Leaving the Land Behind, Struggles for Land Reform in U.S. Federal Policy, 1933-1965. Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, 1996.
- Gittinger, J. P. United States Policy Toward Agrarian Reform In Undeveloped Countries. *Land Economics*, vol. 37, p. 195-205, 1951.
- Gore, C. The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries. *World Development*, vol. 28, p. 789-804, 2000.
- Grellet, G. et Grellet, N. Développement des marchés et coûts de transaction. Une critique des politiques économiques libérales. *Tiers-Monde*, vol. 40, p. 37-49, 1999.
- Guichaoua, A. L'évolution du « marché du développement » et la restructuration des organismes

- de coopération. *Tiers Monde*, vol. 38, p. 491-517, 1997.
- Hardin G. *The Tragedy of Commons. Science*, vol. 162, pp. 1243-1248, 1968.
- Hewes L. I. *On the Current Readjustment of Land Tenure in Japan. The Journal of Land and Public Utility Economics*, vol. 25, p. 246-259, 1949.
- Hurst J. W. *Law and Markets in United States History*. Madison, University of Wisconsin Press, 1982.
- Hvalkof, S. *Indigenous Land Rights and Natural Resource Management: legal and Institutional Issues*. World Bank Workshop, Pachuca (Mexique). 19-22 mai 2002.
- Johnson, V. W. *Twenty Five Years of Progress: Division of Land economics. The Journal of Land and Public Utility*, vol. 21, p. 54-64, 1945.
- Lemel H. W. *Land Titling: Conceptual, Empirical and Policy Issues*. Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, 1985.
- Lipton M. *Limits of Price Policy for Agriculture: which Way for the World Bank? Development Policy Review*, vol. 5, p. 197-215, 1987.
- Moore B. *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Land and Peasant in the Making of the Modern World*. Beacon Press, Boston, 1966.
- North D. et Thomas R.P. *An Economic Theory of the Growth of the Western World. The Economic History Review*, vol. 23, p. 1-17, 1970.
- Raup, P. M. *The Wisconsin Conference on World Land Tenure Problems: Background and Setting. Land Economics*, vol. 27, p. 205-212, 1951.
- Schlager, E. et Ostrom, E. *Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. Land Economics*. Vol. 68, p. 249-262, 1992.
- Schultz T. W. *The Economic Organization of Agriculture*. New York, McGraw-Hill, 1953.
- Stiglitz, J. *More Instruments and Broader Goals: Moving toward a Post-Washington Consensus*. ONU/WIDER Annual Lecture. <http://wider.unu.edu/stiglitz.htm>, 1998
- Taylor H. C. et Taylor A. D. *The Story of Agricultural Economics in the United States (1840-1932)*. Ames, The Iowa State College Press, 1952.
- Tetreau, E. D. *The “Agricultural Ladder” in the Careers of 610 Ohio Farmers. The Journal of Land and Public Utilities Economics*, vol. 7, p. 237-248, 1931.
- Webster, L.. *Who Owns the Oneida Reservation in Wisconsin? Présentation à « Who Owns America III? »*, Madison, 2002, juin.
- Wehrwein, G. *Place of Tenancy in a System of Farmland Tenure*. The Journal of Land and Public Utilities Economics, vol. 2, p. 71-82, 1925.
- Williamson, J. *Democracy and the “Washington Consensus”*. *World Development*, vol. 21, p. 1329-1336, 1993.
- Zinn, H. *A People’s History of the United States*. New York, HarperCollins, 1995.

RÉFORME AGRAIRE ET MARCHÉ FONCIER : LA RÉFLEXION AUX ÉTATS-UNIS ET SON IMPACT DANS LES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT

Olivier Delahaye

La pensée foncière aux États-Unis a été marquée par les conditions historiques d'accès à la terre : l'allocation d'abondantes terres publiques, puis le marché, ont déterminé l'accès au foncier agricole. Consacrées tout d'abord aux priorités domestiques, les études foncières se sont élargies au contexte mondial après 1945. La réflexion s'est renouvelée dans le cadre des différents courants de la Nouvelle Économie Institutionnelle, qui prend en compte les sources d'imperfection du marché foncier. Cette approche a été adoptée par la Banque Mondiale, qui s'est intéressée tardivement (1975) à la réforme agraire. Les formulations de « Consensus de Washington », puis du « Post Consensus de Washington » ont sous-tendu les analyses foncières de la banque, sans que l'on puisse discerner leur aboutissement.

AGRARIAN REFORM AND LAND MARKET: EVOLUTION OF AGRICULTURAL LAND ECONOMICS IN THE UNITED STATES, AND ITS INFLUENCE IN MULTILATERAL INSTITUTIONS.

Olivier Delahaye

US land economics approach was reshaped through the 20 th century, according to the evolution of domestic and foreign contexts. The freehold estate constitution let the place of land regulating main agent to the market. Land reform, become a central point in US foreign policy after World War II, was focused on from 1945, giving place to land market in the 1980s. Neo-institutionalist approaches about land market imperfections is renewing the reflection, in which are increasingly participating multilateral institutions.