Enjeux fonciers. Troisième partie : thèmes transversaux

Gérard Chouquer

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/9326>

DOI : 10.4000/etudesrurales.9326

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 29 mars 2010

Pagination : 211-224

Référence électronique

Gérard Chouquer, « Enjeux fonciers. Troisième partie : thèmes transversaux », *Études rurales* [En ligne], 186 | 2010, mis en ligne le 11 mars 2013, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/9326> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.9326

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© Tous droits réservés

Enjeux fonciers. Troisième partie : thèmes transversaux

Gérard Chouquer

Indianité Frédéric Deroche ed., *Les peuples autochtones et leur relation originale à la terre. Un questionnement pour l'ordre mondial*. Paris, L'Harmattan, 2008, 380 p.

- 1 Sur un sujet important de la problématique du foncier et récemment mis au premier plan, celui des droits des peuples autochtones, manquait un ouvrage rassemblant la matière. Le livre de Frédéric Deroche comble cette lacune en expliquant pourquoi et comment on reconnaît des droits à une population qui représente entre 300 et 400 millions de personnes dans le monde. Car on ne peut considérer comme secondaires les nombreuses décisions de justice favorables aux revendications territoriales des peuples autochtones ainsi que l'adoption, en 2007, de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.
- 2 La perspective de l'auteur est anthropologique et juridique. Juriste de formation, spécialiste du droit public, Frédéric Deroche choisit néanmoins de partir de la vision particulière du monde qu'ont les peuples autochtones, en soulignant l'incompréhension dont ils ont été l'objet. Sur fond de conflits et de dépossession conséquentes, ces peuples ont vu leur identité fortement niée, voire détruite. Or leur existence et leur reconnaissance posent un problème ontologique et épistémologique évident, à savoir la nécessité de dépasser les catégories juridiques et politiques occidentales ou « classiques » pour s'ouvrir à d'autres mondes de la pensée, à d'autres formes de la rationalité.
- 3 Sélectionnant certaines expériences de colonisation (l'Amérique du Sud, l'Afrique australe, l'Australie), l'auteur montre comment l'ordre mondial s'est forgé en contradiction avec la vision de ces peuples. S'appuyant sur une typologie, il distingue la dépossession au nom du développement économique (que ce soit dans le cadre de

politiques étatiques ou de politiques de gestion par les institutions financières internationales, ou encore qu'il s'agisse de la pression des sociétés transnationales) ; la dépossession au nom de la préservation de l'environnement ; la dépossession pour des raisons militaires (exemple des Inuits du Groenland) ou pour des raisons de conflit armé (Colombie, Rwanda).

- 4 L'étude cherche à qualifier l'émergence d'un système de protection juridique des peuples autochtones. Frédéric Deroche définit ce système au niveau international tout en faisant quelques incursions dans le droit positif des nations. Soulignant la différence entre le droit de propriété selon les normes occidentales, avant tout économiques, et la conception globale des sociétés autochtones, il montre qu'un droit de propriété autochtone est apparu, par exemple sous le nom de « titre aborigène » ou « titre indien ». Les décisions internationales sont récentes (relatives au Nicaragua en 2002, au Belize en 2004 et au Paraguay en 2006). Mais les décisions nationales sont parfois plus anciennes (Canada : 1973 et 1997 ; Australie : 1993 ; Afrique du Sud : 2003). Ce droit de propriété est original en ce qu'il s'agit d'un droit collectif que les communautés sont invitées à définir, notamment en délimitant leur territoire. Ce droit peut-il aller, comme le prétendent certains juristes, jusqu'à la reconnaissance d'un ensemble normatif ayant statut de droit coutumier international ?
- 5 Les limites de l'ouvrage sont mineures eu égard à l'ampleur de l'entreprise. Alors que l'auteur s'intéresse à certains peuples dans la première partie de l'ouvrage, il étudie d'autres expériences historiques dans la partie consacrée à la colonisation et d'autres espaces géographiques dans la partie consacrée aux décisions juridiques récentes. S'agissant des pays dans lesquels les communautés coutumières sont formellement reconnues, y compris quant à leur territoire, on notera quelques oublis comme le Mali ou le Mozambique, pour citer des décisions bien antérieures à la date de réalisation de la thèse de l'auteur. S'agissant des dépossessions par les entreprises multinationales, on notera que l'auteur parle des entreprises minières et pétrolières mais ne parle pas des entreprises agro-industrielles, grandes dévoreuses d'espace.
- 6 On relèvera également la relative modestie de la bibliographie, où manquent, par exemple, des références incontournables de l'anthropologie sociale (on pense à la grande fresque de Philippe Descola) et de l'anthropologie juridique sur l'Afrique (travaux d'Étienne Le Roy présentés dans la première livraison de cette chronique). Notons, pour terminer, que l'ouvrage reprend à un mot près le titre d'un rapport publié en 2001 par Erica Irene Daes, chargée aux Nations unies de la question des peuples autochtones (« Les peuples autochtones et leur relation à la terre »), rapport que l'auteur signale en page 19 dans la note 1.

Émilie Stoll ed., *Terres indiennes et politique indigéniste au Brésil. Des territoires à la carte. Préface de Patrick Menget*. Paris, L'Harmattan, 2009, 202 p.

- 7 Le propos de ce livre régional d'Émilie Stoll est le même que celui du livre général de Frédéric Deroche : décrire et analyser l'évolution qui a conduit les sociétés autochtones (ici, celles du Brésil) à passer du statut de laissées-pour-compte du développement économique à celui de sujets collectifs de droit. Les Indiens du Brésil, estimés à 700 000, possèdent des territoires ou parcs dits « indigènes » (officiellement 608), qui constituent

aujourd'hui près de 13 % de la surface globale du pays (109 millions d'ha sur 851). Or ces sociétés jouent désormais un rôle dans la résistance à la déforestation massive de la forêt amazonienne dans la mesure où la délimitation de leurs terres pose des limites (au moins formelles) à cette expansion : longtemps protégés par les arbres qui les rendaient transparents, les Indiens d'Amazonie sont devenus les protecteurs des arbres. Entrés dans la Constitution en 1988, ces territoires indigènes sont la pièce maîtresse de la politique indigéniste du gouvernement. Toutefois celle-ci est souvent contradictoire en ce que les avancées formelles s'accompagnent de nombreuses entorses ou entraves au respect des droits des Indiens – quand il ne s'agit pas de mauvaise volonté. En 2007, une ONG a encore recensé 76 meurtres d'Indiens, notamment pour motif foncier.

- 8 L'ouvrage se divise en deux parties chronologiques. La première retrace les antécédents de la politique indigéniste jusqu'au tournant de la Constitution de 1988. L'auteur revient sur la politique, appliquée entre 1910 et la fin des années 1980, de « civilisation », d'intégration et de spoliation des Indiens par les gouvernements brésiliens et les diverses agences (Service de protection des Indiens ; Fondation nationale d'assistance aux Indiens : FUNAI). La question de la délimitation des terres indigènes ne reçut, pendant toute cette période, aucune solution satisfaisante. Pire, on assista à des démembrements de territoires, comme celui des Yanomami, notamment sous la pression des intérêts miniers. On tenta d'instituer des colonies indiennes puis des colonies agricoles. La Constitution de 1988 rompt avec ce long cycle politique. Elle assure la protection des droits fonciers des Indiens sous la forme d'un usufruit exclusif et permanent.
- 9 La seconde partie de l'ouvrage s'intéresse aux vicissitudes de la politique brésilienne en faveur des Indiens depuis une trentaine d'années. L'examen des situations foncières est éloquent. Il est, par exemple, important de relever que « la catégorie juridique des “terres indigènes” telle qu'elle existe au Brésil ne correspond à aucune forme de propriété existant dans le droit. Il s'agit d'une notion *sui generis*. En effet, la terre indigène garantit aux Indiens la pleine possession et non la pleine propriété » (p. 105). En fait, à côté des territoires indigènes faisant l'objet d'un processus de démarcation existent aussi des terres réservées, celles qu'on a utilisées pour sédentariser les Indiens (dites « réserves », « parcs », « colonies agricoles », « territoires fédéraux indigènes »), dans lesquelles la forme juridique est également une maîtrise usufruitière. Mais les articles 32 et 33 du Statut de l'Indien (de 1973) précisent que les Indiens, individuellement ou collectivement, peuvent avoir le droit de propriété pleine et entière sur les terres qu'ils acquièrent selon les formes normales du code civil, et sur lesquelles ils ont donc le *domínio*. Il est imprécis de traduire ce terme par « dominion » alors qu'il s'agit, pour une fois, de la propriété au sens civiliste : cet hapax est inutile et fait courir le risque d'une confusion avec la notion de domanialité, laquelle est précisément la situation des territoires et réserves où les Indiens n'ont que l'usufruit.
- 10 Émilie Stoll observe avec raison que la revendication de la pleine propriété des terres sur lesquelles les Indiens n'ont que l'usufruit serait « dangereuse » car il y aurait un risque de cession de ces terres à des groupes d'exploitants et, donc, à terme, de dépossession complète (p. 119). Mais la législation est ambiguë puisque les Indiens ont l'usufruit du sol et non du sous-sol, laissant entière la question des activités minières.
- 11 L'usage de l'imagerie aérienne satellitale permet à certains peuples autochtones de cartographier leurs mouvements migratoires et de dessiner les limites de leur territoire. Il est à cet égard intéressant de remarquer que les Indiens concernés par des projets de

cartographie environnementale ont détourné l'objectif initial de ces projets au profit d'une cartographie de leur territoire.

- 12 On notera, pour terminer, que l'édition est de valeur inégale. On regrette, par exemple, que nombre d'annexes soient quasiment illisibles : tableau de l'annexe 1 ; légendes des cartes des annexes 3, 14 et 15 ; image de l'annexe 21. Quel est l'intérêt de les publier dans ce cas ?

Mise en œuvre des politiques foncières Jean-Philippe Colin, Pierre-Yves Le Meur et Éric Léonard eds., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris, Karthala, 2009, 540 p.

- 13 Bien qu'ayant la forme d'un recueil d'articles, cet ouvrage tente une forme de synthèse : comprendre ce que signifie le regain d'intérêt pour les politiques foncières depuis une quinzaine d'années, et ce dans différentes zones du « Sud » : Afrique subsaharienne, Amérique latine et Asie du Sud-Est.
- 14 Un premier axe d'investigation consiste à voir en quoi la politique foncière contribue à la construction des États et des champs politiques nationaux. La voie est celle de l'arbitrage entre des impératifs économiques, des objectifs d'équité sociale et des « modes de gouvernementabilité » dépendant de chaque État. Les intentions de « bonne gouvernance » pour mettre en place les dispositifs de certification foncière reposant sur les communautés locales ne suffisent pas. Les décideurs politiques sous-estiment la tâche, en restant dans une conception d'ingénierie institutionnelle, c'est-à-dire en croyant qu'il suffit d'afficher une volonté de transparence de la gestion.
- 15 Un deuxième axe consiste à décrire les dispositifs opérationnels de mise en œuvre de ces politiques. Ces dispositifs ont-ils une dynamique propre ? Sont-ils des « champs sociaux semi-autonomes » ? L'hypothèse est que ces formes officielles d'intervention ne sont pas aussi neutres qu'il y paraît dès qu'il est question de transcription, de cadastrage et d'enregistrement des droits. Au cœur de l'évaluation, on trouve le choix, fait par plusieurs politiques, de diffuser le droit de propriété privée comme meilleure incitation possible à l'usage le plus productif de la terre. Les avantages attendus ont été, ou sont encore, la sécurité de la tenure, l'ouverture d'un marché du foncier, l'encouragement au crédit garanti par le titre, l'investissement économique (plantations, grands travaux d'irrigation et de drainage).
- 16 Enfin, dans un troisième volet, les auteurs observent comment les politiques foncières sont appliquées sur leurs différents terrains. Ici, l'hypothèse de travail est que les politiques d'enregistrement des droits sont interprétées et appropriées par les populations concernées, et que leur enjeu dépasse singulièrement le cadre foncier et agraire.
- 17 Voici donc un ouvrage qui propose deux idées particulièrement importantes. La première est que, malgré la croissance urbaine, la question foncière en milieu dit rural conserve une actualité aiguë dans les pays du Sud. La seconde est que la question passe d'abord, pour les sociétés concernées, par une reconnaissance de leurs droits, notamment coutumiers, qui conduise les politiques foncières à les nommer, les enregistrer et les intégrer dans des dispositifs légaux. Or ces droits sont informels, et leur prise en compte

par les politiques foncières récentes repose sur un paradigme des années 1960-1980, dit « orthodoxe », qui préconisait le cadastrage et le titrage systématiques. Ce paradigme, qui a guidé la politique de la Banque mondiale jusqu'à la fin des années 1980, a été remis en cause.

- 18 Les critiques adressées à l'encontre de cette approche orthodoxe ont conduit les experts à ne recommander le titrage et le cadastrage que pour les situations de front pionnier où il n'y a pas de droits coutumiers, là où les conflits fonciers sont tels qu'il faut y remédier (exemple des zones de migration), là où il y a opportunité de valorisation des terres et de développement d'un marché foncier (exemple du périurbain), là où un projet de développement doit être mis en place, là où l'on est assuré que la délivrance de titres assurera un meilleur accès au crédit. Bien que le choix d'une forme douce de certification en lieu et place du titrage ait fait l'objet de critiques, n'empêchant pas les querelles de pouvoir, il est évident qu'un nouveau paradigme a remplacé l'ancien. On est passé d'une logique de substitution (remplacer les droits coutumiers par des titres de propriété individuels) à une logique d'adaptation graduelle des droits coutumiers. Cependant l'écho récent des thèses de Hernando de Soto, qui prône un lien direct entre le titre et le crédit, annonce-t-il le retour du paradigme orthodoxe ?
- 19 À ce stade, on ne peut manquer de se poser un certain nombre de questions. Que faut-il penser de politiques qui conduiraient à un retour de l'hétérogénéité des espaces géographiques – ceux qui seraient régis par le titre et le développement ; ceux qui seraient régis par les droits coutumiers – et, au-delà de cette distinction sommaire, que penser de politiques qui conduiraient à des situations plus complexes ? Faut-il préférer l'approche anglo-saxonne du *common law* susceptible de mieux rendre compte des réalités locales et du faisceau des droits, à l'inverse de la conception française de la propriété du droit civil, trop exclusive ? Faut-il mettre en cause les opérateurs (agences, professionnels, ONG, etc.) au motif que leur action n'est pas neutre ? Faut-il penser que les politiques systématiques, comme celle des plans fonciers ruraux (PFR), que le *Millennium Challenge Account* se propose de diffuser en les finançant à des centaines d'exemplaires, risquent d'échouer parce que les modalités techniques du contenant peuvent aboutir à négliger la qualité des contenus ?
- 20 Les contributions du volume apportent une réponse non dogmatique à ces questions dans la mesure où les différents articles n'apportent ni la même réponse ni le même niveau de réponse aux questions posées, ce qui justifie l'axe principal des pratiques locales qui soutient l'ensemble. Si les bilans concernant l'Afrique de l'Ouest sont prudents et réservés, voire critiques (P. Lavigne Delville sur les PFR ; J.-P. Chauveau sur la Côte d'Ivoire ; B. Tallet sur le Burkina Faso ; H. Edja et P.-Y. Le Meur sur le Bénin), d'autres concernant l'Éthiopie (K. Deininger, D.A. Ali, S. Holden et J. Zevenbergen) et Madagascar (A. Teyssier, R.A. Ratsialonana, R. Razafindralambo, Y. Razafindrakoto) font le constat qu'une politique de formalisation des droits à faible coût par la certification foncière est possible sans pour cela brader des principes de fond.
- 21 Revient cependant comme un leitmotiv l'enchâssement des politiques foncières dans les enjeux de pouvoir et les politiques publiques, ce qu'un des articles sur le Mexique appelle « l'économie très politique » des programmes de titularisation foncière (Éric Léonard). Les politiques foncières servent, par exemple, à orienter d'autres politiques publiques (exemple du Pérou étudié par Évelyne Mesclier).
- 22 Les quatre contributions sur le Mexique forment un dossier de près de 150 pages qui illustre particulièrement bien le décalage entre les aspects formels des politiques

foncières et agraires, et la réalité des pratiques locales. Les auteurs ont choisi de mettre l'institution de l'*ejido* au centre de leur enquête afin de mesurer les vicissitudes historiques de la politique foncière au ^{xx}e siècle et d'évaluer les variations locales existant sur le terrain. On sait que l'*ejido* est une collectivité qui a reçu une dotation foncière et qui donne l'usufruit des terres à ses membres. Emmanuelle Bouquet et Jean-Philippe Colin présentent le cadre institutionnel de la politique foncière de réforme agraire puis de « la réforme de la réforme » à partir de 1992, laquelle ouvre sur une importante phase de certification (PROCEDE : *Programa de certificación de derechos ejidales*). Emmanuelle Bouquet envisage ensuite la question institutionnelle sous l'angle du marché foncier puisqu'on sait que la réforme agraire entre 1917 et 1992 avait interdit la vente des terres *ejidales*, ce qui n'a pas empêché l'existence d'un marché de fait. Depuis 1992, c'est surtout le marché informel qui importe. Éric Léonard étudie le programme de titularisation foncière dans les Tuxtlas, zone située au sud-est de Veracruz, et constate que l'institution de l'*ejido* y conserve un rôle central expliquant le « dédain massif » des *ejidatarios* pour la propriété privée. Enfin, Emilia Velázquez étudie le processus de certification dans une zone indienne, mettant en évidence la réappropriation des opérations de délimitation par les populations locales, ne laissant aux agences gouvernementales qu'un rôle de validation.

- 23 Dans un article à visée nettement épistémologique, Philippe Lavigne Delville propose une réflexion sur les plans fonciers ruraux (PFR) de l'Afrique de l'Ouest en termes de « récits de politique publique ». Il observe que trois récits peuvent théoriquement sous-tendre la réalisation d'un PFR. Le premier est celui de l'enregistrement des terres et de la délivrance de titres, qui, si on le privilégie dans l'espoir de favoriser le marché foncier et la sécurisation du crédit, tire le PFR du côté du plan, de l'identification réductrice du ou des propriétaires parce que privilégiant les agriculteurs et les chefs de lignage et défavorisant les autres (éleveurs, bûcherons, chasseurs, etc.). Le deuxième récit est celui de la reconnaissance des faisceaux de droits, laquelle conduit à délaisser l'approche topographique et planimétrique au profit d'une connaissance de la gamme très ouverte des maîtrises foncières, et à refuser de réduire ces maîtrises à la « propriété privée », même si l'on prétend que celle-ci est coutumière. Un troisième récit, émergent, est celui qui souhaiterait construire des articulations entre légitimité, légalité et pratiques, en se fondant sur le concept de sécurisation foncière et en mettant les pratiques de régulation au cœur de la gestion du projet.
- 24 Or, suivant la façon dont on s'y prend pendant la mise en œuvre, on peut tirer le projet de PFR dans l'un ou l'autre sens, ou réaliser des compromis plus ou moins cohérents. Philippe Lavigne Delville observe que les pays africains francophones tendent à privilégier le premier des récits parce qu'il permet de passer de l'oralité à l'écrit, parce que la cartographie des droits impose la fixation de limites matérielles et parce qu'on attend de cette procédure de bornage une réduction des tensions. Selon lui, on toucherait là à une caractéristique des pays francophones, c'est-à-dire à l'impossibilité de penser les droits emboîtés et les interdépendances au profit d'une pensée qui juxtapose les espaces privés et les espaces publics. Cette impossibilité serait due à la culture juridique fondée sur le droit romain, alors que la culture du *common law* permet, elle, d'envisager la superposition des droits.
- 25 *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la Coopération*. Comité technique « Foncier et Développement », juin 2009, 128 p.

- 26 Cet ouvrage est le fruit des travaux du Comité consultatif « Foncier et Développement » du Ministère des affaires étrangères et européennes et de l'Agence française de développement, coprésidé par des représentants de ces deux institutions. La rédaction en a été assurée par Philippe Lavigne Delville, directeur scientifique du Groupe de recherches et d'échanges technologiques, et par Alain Durand-Lasserve, du CNRS. Ce Livre blanc ne reflète donc pas nécessairement la position de l'administration française.
- 27 Cette synthèse traite du foncier entendu comme rapport global de l'homme à la terre et aux ressources naturelles, dans ses dimensions économiques, sociales et politiques. Après avoir exposé les défis contemporains en jeu dans la question foncière (rythmes ; échelles ; conflits ; diversité ; libéralisation), les auteurs se concentrent sur des thèmes particuliers (fonctions du foncier ; mécanismes de régulation ; marchandisation des droits ; insécurité foncière ; dynamiques foncières et offre institutionnelle). À partir de là, il est possible d'apprécier les orientations que peut suivre une politique foncière articulée avec les autres politiques, de gouvernance, de cadastre et, plus généralement, d'emploi d'outils techniques, de fiscalité et de législation. La dernière partie du livre souligne que, récemment, les termes de la question foncière ont beaucoup changé, et que la Coopération française elle-même doit modifier son approche en regard des politiques européennes, des nouvelles conditions économiques des années 2000 et des nouvelles conditions de la gouvernance du foncier, parmi lesquelles la gestion décentralisée et participative.
- 28 Des annexes présentent, sous la forme de brèves fiches récapitulatives, un certain nombre de cas. Un glossaire propose une trentaine de définitions¹.
- 29 Le grand intérêt de l'ouvrage est de battre en brèche tout ce qui pourrait ressembler à une vulgate ou à un prêt-à-porter foncier. La préoccupation constante des deux rédacteurs et du collectif qui est derrière eux est de situer les thématiques dans leur complexité en explorant tous les liens qui rattachent le foncier aux questions politiques et sociales. Ainsi le Livre blanc prend acte de la crise des législations foncières dans les pays où l'immatriculation demeure un objectif ; de la nécessité de prendre en compte la pluralité des systèmes de droit et la diversité des pratiques économiques et spatiales des populations ; de la montée en puissance de la société civile ; de la nécessité d'une gestion locale du foncier ; du décalage existant entre des situations formelles intéressantes ou même novatrices et des conditions d'application plus hésitantes, voire détournées ; etc.
- 30 Au-delà du souci de la complexité se dessinent les contours d'une analyse qualitative, qui a la préférence des experts du Comité et qui, sur tel ou tel point, ne correspond pas toujours aux positions des gouvernements et de leurs services, des administrations de coopération, des ONG, des professionnels, voire des populations. Les experts du Comité recommandent en effet d'appuyer les politiques foncières les plus ouvertes à une approche anthropologique du droit, les moins centralisées, les plus souples et les moins coûteuses quant aux techniques d'accompagnement, les plus participatives enfin. Tirant les leçons, souvent positives, d'expériences comme les plans fonciers ruraux d'Afrique de l'Ouest ou les guichets fonciers malgaches, réfléchissant aux meilleures façons de sécuriser le foncier (par le certificat, et non le titre foncier) et d'accompagner les politiques foncières des différents États, le Livre blanc constitue dès lors autant une vision de l'avenir qu'un bilan du foncier. Cependant, prolonger l'analyse tout en se plaçant aussi au niveau opérationnel est le nouveau défi à relever. Car devant les tensions renouvelées qui se font jour il serait impensable que le Livre blanc ne débouche pas sur des actions de coopération tout en disant fort bien et par avance pourquoi telle autre

forme de coopération insouciant des conditions de la gouvernance foncière risquerait d'échouer.

- 31 Les deux publications qui vont suivre indiquent que cette évolution vers l'opérabilité est déjà entamée.

Alain Rochegude et Caroline Plançon, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier*. Comité technique « Foncier et Développement », novembre 2009, 445 p.

- 32 Ce document des plus fondamentaux reprend et développe un travail du même genre réalisé en 2000. Couvrant une zone qui va du Maroc au Mozambique et à Madagascar en passant par les pays francophones et lusophones de l'Ouest et du Centre, les deux auteurs, tous deux juristes, ont effectué une étude systématique de 23 pays d'Afrique, portant sur les points suivants :
- 33 • l'organisation administrative et territoriale ;
 - 34 • la gestion domaniale et foncière à travers les dispositifs législatifs et réglementaires, les pratiques foncières et les modes de résolution des conflits ;
 - 35 • la place et le rôle des collectivités et des acteurs locaux dans la gestion foncière ;
 - 36 • la place du domanial et du foncier dans les finances publiques ;
 - 37 • la gestion des ressources naturelles.
- 38 Au terme de chaque étude, ils donnent en annexe la liste des textes juridiques et administratifs de référence.
- 39 À l'issue de cette comparaison, les auteurs relèvent plusieurs points : la disparition de la présomption de domanialité dans de nombreux pays ; le début d'une reconnaissance formelle des droits coutumiers ; les progrès de la gestion décentralisée ou locale du foncier allant jusqu'à la reconnaissance d'une nouvelle compétence (Bénin et Madagascar) ; l'articulation de plus en plus forte entre la question foncière et la question des ressources naturelles renouvelables.
- 40 Ce bilan leur permet de discerner les terrains sur lesquels il convient de travailler. La lecture des fiches offre des matériaux très précieux. La domanialité, par exemple, est un concept mal compris. « Le domaine », terme collecteur s'il en est, recouvre des réalités fort diverses – domaine public et domaine privé de l'État ; domaine national ; domaine foncier national –, sans parler du sens courant selon lequel un domaine est une exploitation. Le cas du Mozambique est à ce titre éclairant. Dans ce pays, toute la terre est étatique ; aucune autre propriété exclusive n'y est possible. Toutes les formes dites d'usage et d'exploitation de la terre (*uso e aproveitamento*) sont donc des maîtrises usufructuaires. Or la loi des terres de 1997 fait bien la différence entre le *Fundo estatal de terras*, qui couvre l'intégralité du territoire du pays, et le domaine public qui n'en couvre qu'une petite partie. Ici, la domanialité étatique est globale, et la domanialité publique, partielle.
- 41 Il s'avère difficile de trouver une articulation entre les textes concernant le foncier et les textes concernant le sol et ses différents usages (urbanisme, mines, forêts, eaux, etc.). Dans ce domaine, il reste beaucoup à faire pour sortir de la verticalité des approches.

- 42 Les questions, liées entre elles, d'information et de formation sont centrales. Alain Rochegude et Caroline Plançon constatent le manque presque général de formation sur le foncier, particulièrement pénalisant au moment où la compétence foncière se rapproche des niveaux locaux. Ils soulignent aussi que l'information doit être compréhensible et très peu onéreuse, qu'elle doit être régulièrement mise à jour, ce qui n'est pas un mince défi. Leur propre exemple plaide en ce sens puisque le travail publié en 2009 met à jour et augmente celui de 2000.
- 43 L'ouvrage, disponible sur internet², représente une somme de travail considérable qui force l'estime. On ne peut que souhaiter son élargissement à d'autres pays africains, ou même en dehors du continent africain.
- 44 *Les appropriations de terres à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations*. Comité technique « Foncier et Développement », juin 2010, 56 p.
- 45 La rédaction de cette dense brochure a été confiée à l'ONG Agter, sur la base des contributions des membres du Comité « Foncier et Développement » élargi aux membres du Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire (GISA).
- 46 La présentation du phénomène des appropriations de terres à grande échelle n'est pas inutile en raison de la variation des appellations. Depuis longtemps, les entreprises à caractère agro-industriel ont acquis des terrains plus ou moins vastes dans diverses parties du monde (dont les pays africains) pour y constituer des plantations spéculatives. Plus récemment, les questions de sécurité alimentaire et de sécurité énergétique ont poussé des pays ne disposant que de peu de terres ou surpeuplés à acquérir ou à louer de très grandes étendues de terre dans d'autres pays du monde, soit par eux-mêmes soit par l'intermédiaire d'entreprises qu'ils soutiennent. Ce phénomène a particulièrement retenu l'attention en 2008 et 2009 en raison de la crise malgache qui a révélé le fait que cette pratique pouvait être envisagée à des échelles jusqu'ici inusitées (projets abandonnés de Daewoo et de Varun International).
- 47 Toutefois la variété des expressions utilisées pour le désigner témoigne de la charge idéologique qui pèse sur ce problème : suivant les locuteurs, on parle d'appropriations de terres à grande échelle (Comité foncier français), d'appropriation de terres à grande échelle et d'investissement agricole responsable (Ministère français des affaires étrangères), d'acquisitions massives de terres (Banque mondiale), d'appropriations ou de concentrations massives de terres, d'accaparement de terres (presse et ONG), de pression commerciale sur les terres (*International Land Coalition*), de convoitise sur les terres agricoles mondiales (CIHEAM), d'investissements agricoles à grande échelle, d'agriculture de firme, de cession d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement (CAS³), etc. Aujourd'hui, malgré le secret qui entoure les négociations, des ébauches d'inventaire de projets sont en cours, qui mettent en évidence le développement des investissements (investissements libyens au Mali).
- 48 Le phénomène a de redoutables répercussions foncières dans la mesure où les gouvernements, au nom de la présomption de domanialité, s'autorisent à négocier avec les investisseurs et négligent ainsi la réalité locale. Se posent alors des questions délicates : celle du montage juridique précisant la forme et la durée de possession des terrains par l'entreprise ; celle du sort des populations agricoles et pastorales lésées par l'investissement ; la question du statut de la main-d'œuvre employée ; celle de la compensation en termes d'investissements publics ; celle de la localisation des zones convoitées et de la relation avec les politiques de protection des ressources naturelles ;

enfin, celle de l'articulation de ces négociations exceptionnelles avec les politiques en cours dans les pays concernés.

- 49 Cette étude du Comité « Foncier et Développement » s'intéresse particulièrement à ce qu'il y a de nouveau dans ce phénomène : l'ampleur des surfaces convoitées ; les nouvelles formes politiques et juridiques de l'implantation ; les montages financiers et les développements technologiques mis en œuvre. En revanche, comme d'autres travaux sur le même sujet l'ont relevé, le phénomène n'est pas aussi large que ce que prétendent la presse et certaines ONG. L'évaluation est d'ailleurs difficile tant qu'elle ne se traduit pas par une marque visible dans les espaces ruraux concernés.
- 50 Les auteurs du document prennent position 4. Il faut respecter et consolider les droits de propriété existants et en assumer la diversité. Il faut aussi que l'action concorde avec les objectifs du développement durable. Le document recommande in fine un cadre juridique international contraignant. Par ailleurs, il invite les parties concernées à « développer des politiques et des mécanismes qui rémunèrent le travail et l'efficacité économique et redistribuent les rentes qui n'auront pas pu être éliminées, en mettant en place une fiscalité foncière ».

Histoire du cadastre Florence Bourillon, Pierre Clergeot et Nadine Vivier eds., *De l'estime au cadastre en Europe. Les systèmes cadastraux aux XIX^e et XX^e siècles. Colloque des 20 et 21 janvier 2005. Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2008, 424 p.*

- 51 Troisième et ultime volet d'une grande histoire du cadastre⁵, cet ouvrage, qui comporte une vingtaine de contributions, propose un tour d'horizon européen de l'institution du cadastre aux XIX^e et XX^e siècles.
- 52 Un premier thème de réflexion est celui de l'utilité même du cadastre. Car la thématique choisie ne doit pas faire oublier qu'il existe des pays sans cadastre. C'est en Angleterre que se situe le cœur de cette « résistance ». Les théoriciens de l'économie et l'aristocratie ont toujours refusé l'intervention de l'État et considéré que l'entreprise cadastrale était nuisible. Roger J.P. Kain, Elizabeth Baigent et David Fletcher racontent ainsi le rejet pluriséculaire par les Anglais de l'idée d'un cadastre levé par l'administration, malgré la production de différentes cartes foncières seigneuriales, jadis les *estate maps*, suivies des cartes liées à la pratique de certaines *enclosures* et des cartes réalisées dans le cadre de la conversion de la dîme. La résistance a pris des formes très différentes : ancien préjugé selon lequel la cartographie signifie l'intervention du gouvernement dans les affaires privées ; défense des intérêts des hommes de loi, qui craignaient une perte de revenus ; défense du monopole détenu par l'*Ordnance Survey* pour établir les cartes. On a donc, dans ce pays, maintenu l'ancien mode de description littéraire des accidents topographiques et autres signes, sans cartographie. Les choses ont changé avec la loi de 1992, mais, à ce jour, seule la moitié de la surface de la Grande-Bretagne est enregistrée.
- 53 Vient ensuite le cas des pays où le cadastre a été institué avant d'être combattu et en partie vidé de son contenu. Nadine Vivier expose les clivages qui se sont manifestés en France au XIX^e siècle à propos du cadastre. Prise dans la tourmente politique de la

Restauration, cette question a donné lieu à d'interminables débats qui en ont progressivement réduit l'intérêt. Les oppositions mettent en jeu une vision libérale et une vision ultraconservatrice. Les libéraux plaident pour un système uniforme, avec péréquation départementale, et pour une assiette fixée une fois pour toutes qui interdise les effets dérangeants de l'autorité (que ce soit celle de l'État ou celle des édiles locaux) ou des passions sur les propriétés. Selon cette conception, le cadastre est fiscal et juridique, « grand livre de la propriété territoriale ». Mais, sur une ligne de fond assez voisine de ce qui se passe en Angleterre à l'époque moderne, les ultras luttent pour la suppression du cadastre : il faut effacer l'œuvre de la période révolutionnaire, s'opposer à l'impôt foncier et à la centralisation. Ils obtiendront le transfert des opérations cadastrales aux conseils généraux à partir du début de l'année 1822.

- 54 L'histoire du cadastre en France ne se remettra pas de ces dissensions, et, pendant un demi-siècle, la question cadastrale s'enlise. Mais comme le montre bien Nadine Vivier, le débat évolue aussi. Les conservateurs défendent l'idée d'un monde rural immobile, avec une propriété foncière ayant une valeur sociale forte, soumise à un impôt modéré et fixe, sans intervention de l'État. En revanche, les acteurs du monde économique ne veulent voir dans la terre qu'un simple moyen de production, un outil de travail dont la productivité sera encouragée par des textes législatifs performants. En conclusion, Nadine Vivier peut écrire : « Modèle en 1807, le cadastre français est devenu un "projet bâtard" à cause des dissensions sur sa finalité, tandis que les États allemands, néerlandais et italiens en faisaient un instrument performant. Les défenseurs d'un cadastre-livre foncier en ont conscience dans les années 1850. » (P. 215) « La France, après avoir débuté par une œuvre remarquable dont les autres Nations ont tiré un grand parti pour fonder chez elles l'institution cadastrale, est restée stationnaire, tandis que, dans la plupart des autres États, on a suivi les progrès qu'a faits dans les derniers temps cette importante institution. »⁶
- 55 Parmi les États qui ont cherché à réaliser un cadastre mais où l'entreprise n'a pas abouti, se trouvent l'Espagne, étudiée dans deux contributions, l'une de Maria Teresa Perez Picazo, l'autre de Juan Pro Ruiz, et l'Empire ottoman, étudié par Alp Yücel Kaya. Dans ces deux pays, malgré la volonté de l'État et malgré de multiples essais, le cadastre ne fut pas du tout ou pas complètement réalisé, en butte à l'hostilité des grands propriétaires et au manque de statistiques.
- 56 Dans d'autres pays, l'entreprise cadastrale est au contraire complète, à la fois fiscale et juridique. C'est le cas de l'Allemagne, des Pays-Bas et de l'Italie. Les États allemands, étudiés par Wolfgang Stein, sont allés le plus loin dans cette voie. De la Prusse à la Bavière et à la Rhénanie, les cheminements ont été différents, mais, partout, l'idée est la même : c'est à l'État central qu'il revient de garantir l'exactitude des informations, d'où le fait que le cadastre soit à la fois un registre fiscal et un livre foncier.
- 57 Une section importante de l'ouvrage est consacrée au cadastre urbain. Parce que le cadastre est généralement pensé pour le foncier rural, la prise en compte des spécificités des villes a toujours posé problème. À partir de plusieurs cas – Paris, étudié par Cécile Souchon et Florence Bourillon ; Bordeaux, par Sylvain Schoonbaert ; Rome, par Carlo Travaglini ; Naples par Marco Iuliano – les auteurs soulignent quelques-unes des difficultés de l'application du cadastre.
- 58 En définitive, sous un angle historique, ce livre aborde de vraies questions. Longtemps, au XIX^e siècle et au début du XX^e, la question du cadastre a été liée à celle de la fixité et de la

juste répartition de l'impôt foncier contre l'arbitraire fiscal. Et ce qui a fait baisser les tensions sur ce terrain, c'est uniquement la diminution du poids de l'impôt foncier dans l'ensemble de la fiscalité. Dans les pays marqués par le droit privé d'origine romaine, on a refusé que le cadastre soit un livre foncier. Le résultat paradoxal est que seule l'Allemagne a réalisé la prescription du recueil de 1811 accompagnant le cadastre napoléonien (art. 703), lequel prévoyait que le cadastre devrait « servir de titre pour constater la propriété ».

- 59 Ces apports historiques permettent de mieux saisir l'importance des évolutions les plus récentes. La transformation progressive du cadastre en système d'information géographique ou système d'information foncière, non seulement lui restitue sa vocation de départ mais change en outre la nature des débats. La question de la précision est résolue, et le temps de la compétition entre la carte et le plan parcellaire est révolu. Que signifie l'intégration de plus en plus poussée de toutes les données dans des outils de traitement de l'information géographique et foncière ? Il est évident que la puissance démultipliée de l'outil et les nouvelles fonctions qu'il assume déplacent la question de la centralité. Le véritable centre peut ne plus être l'institution d'État, qui conserve les plans et les matrices, mais peut se trouver là où est l'ordinateur, qui compile les données, y compris à l'échelle locale.

NOTES

1. Signalons que la version intégrale du Livre blanc est disponible en français et en anglais sur le site du Comité « Foncier et Développement » ainsi qu'un résumé du texte en français, anglais, espagnol et portugais. Voir <http://www.foncier-developpement.org/>
2. Sur le site du Comité « Foncier et Développement ».
3. Centre d'analyse stratégique dépendant du Premier ministre. Le rapport est disponible sur le site du CAS : http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1197
5. J'ai rendu compte des deux précédents volumes dans *Études rurales* 181, janvier-juin 2008, pp. 223-227.
6. François Noizet, *La rénovation du cadastre*, Paris, 1867, p. 382.