

## Changeantes thématiques foncières

Quand on discute de la *question foncière*, de quoi parle-t-on ? Il est étonnant de constater à quel point les problématiques foncières ont pu changer, selon les périodes et selon les pays.

A l'origine, la question foncière a d'abord été une question agraire. Celle du partage plus ou moins inégalitaire de la terre ; puis celle du rapport entre les maîtres de cette terre qui en percevaient les revenus, et les paysans qui la travaillaient. Voilà plus de deux millénaires que l'on parle de réforme agraire dans le bassin méditerranéen.

Dans le domaine urbain, la question foncière a surgit de façon plus récente. Elle ne s'est imposée qu'au siècle dernier si l'on met à part la simple question des expropriations pour travaux publics.

Ce papier commencera par traiter de l'évolution des thématiques foncières, telles qu'elles ont été vécues en France au cours des soixante dernières années. Il proposera ensuite un rapide tour d'horizon de ces mêmes thématiques dans le monde actuel.

### *De la trappe foncière aux ZUP : maîtriser le foncier pour l'aménager*

En France, les thématiques foncières urbaines ne deviennent un véritable sujet politique que dans les années 1950. Après avoir enregistré, de 1914<sup>1</sup> à 1944, trente années de stagnation de la construction et subi les destructions de deux guerres mondiales, les retards accumulés en matière de logement et de réseaux étaient considérables. Dans l'urgence, à la fin des années 1940, la première période de reconstruction des villes détruites s'était déroulée sans trop se soucier du foncier. On manquait de matériaux de construction et non pas de terrains. Dans les villes détruites, on redessinait parfois la trame viaire sans s'occuper des limites de propriété, ni des procédures : on régulariserait tout cela plus tard.

Le blocage foncier apparut dans un deuxième temps, lorsqu'il fallut engager une politique de production massive de logements pour rattraper les retards. On ne manquait toujours pas d'espace, mais d'infrastructures et de simples viabilisations. Il fallait les financer sur fonds publics. Or, lors ce que de nouvelles infrastructures étaient enfin réalisées et qu'il s'en suivait une valorisation des terrains desservis, tout se passait alors comme s'il fallait les payer une seconde fois : après avoir financé les infrastructures, il fallait acheter au prix fort les terrains valorisés par les nouvelles infrastructures. Selon l'expression de l'époque, l'argent public tombait dans comme dans une « *trappe foncière* ».

Pour en sortir, il fallait donc organiser l'acquisition publique des terrains, avant de commencer à réaliser les travaux de viabilisation. Cette idée qui peut paraître toute simple aujourd'hui, fut l'acte de naissance des politiques foncières publiques. Celles-ci trouvèrent leur expression en 1958 dans l'institution des « *zones à urbaniser en priorité* », les ZUP, qui devaient concentrer sur un nombre réduit de zones d'extension des grandes villes, tous les efforts d'équipement et de construction, après en avoir assuré la « *maîtrise foncière* ».

---

<sup>1</sup> Le blocage des loyers adopté dès le début de la guerre de 1914 décourageait les constructions nouvelles dans un pays où l'essentiel du parc immobilier urbain de qualité était en statut locatif. Il ne fut levé, pour les logements neufs, qu'en 1948.

Parallèlement, un développement de l'urbanisme réglementaire avait pour principale fonction de lutter contre ce que l'on appelait alors le « *mitage* », c'est-à-dire la dispersion des constructions nouvelles. L'objectif n'était pas tant d'assurer la protection de l'environnement (notion qui, à l'époque, était absente du débat public) ; il était d'abord de réaliser des économies d'infrastructure.

Les résultats obtenus, en termes de nombre de logements produits, furent rapides. Les derniers bidonvilles et les dernières « *cités d'urgence* » (certaines dataient des lendemains de la guerre de 1914-18), allaient disparaître à la fin des années 1960.

## ***La densité pour ou contre l'environnement ?***

Changement d'époque au milieu des années 1970. Les ZUP où avaient été accueillies en priorité les populations les plus pauvres, dans des immeubles collectifs de logements sociaux, sont progressivement désertées par les ménages disposant d'assez de revenus pour s'installer ailleurs. Au nom d'une nouvelle sensibilisation à la « défense de l'environnement », apparaît même un rejet des opérations dites de « rénovation urbaine » menées dans les quartiers vétustes existants.

En 1975, pour lutter contre la densification des villes devenue impopulaire, une arme financière redoutable est inventée : le *plafond légal de densité* (PLD) qui confisque toute la plus value résultant de la densification d'une parcelle au-delà d'un ratio d'un mètre carré de plancher par mètre carré de terrain.

Dans le même temps, des politiques nouvelles favorisent à la fois « l'accès à la propriété » (la location était jusque là très majoritaire) et la maison individuelle. Paradoxalement, c'est donc au cours du premier « choc pétrolier » que la périurbanisation commence à se développer rapidement et c'est pour améliorer la qualité de l'environnement que la maison individuelle l'emporte sur les collectifs.

Vingt ans plus tard, à la fin des années 1990, ce sont formellement les mêmes préoccupations qui feront basculer le débat public dans un sens diamétralement opposé, avec un glissement sémantique : « *l'écologie* » remplace « *l'environnement* ». Le « *renouvellement urbain* » se substitue à la « *rénovation urbaine* ».

Examiné avec un peu de recul, le retournement des positions n'en est pas moins spectaculaire. La lutte contre l'étalement urbain devient alors la base du discours officiel en matière d'urbanisme. Elle est plus ou moins assimilée à une lutte contre la maison individuelle qui pourtant ne cesse de se développer. La reconquête des « *friches urbaines* » et des « *quartiers hors marché* » (ceux où la demande immobilière n'est pas assez soutenue pour permettre les opérations de promotion) mobilise des moyens financiers importants (sans beaucoup de résultat). Il faudra attendre les années 2000 et l'emballement du marché provoqué par les mécanismes monétaires que l'on sait, pour que cette thématique disparaisse à son tour.

## ***Lutter contre la rente foncière ou contre l'enrichissement sans cause ?***

En milieu universitaire, dans le début des années 1970, sous l'influence de la pensée marxiste, l'approche du foncier était dominée par la théorie de la rente foncière. Cette théorie qui avait été modernisée pour s'appliquer à la ville, était en définitive un remaniement des analyses de David Ricardo qui renvoyait à l'Angleterre encore rurale du début du XIX<sup>ème</sup> siècle, où la classe ascendante des nouveaux capitaines d'industrie affrontait les grands propriétaires bailleurs ruraux dont les intérêts étaient diamétralement opposés aux siens. Cela n'avait rien à voir avec la France des années 70, où la petite propriété régnait sur les campagnes et où les secteurs stratégiques du développement industriel étaient encore souvent sous contrôle public.

Le vocable de « *rente foncière* » lui-même, semblait appartenir à une langue morte, dans un pays où, en pratique, les collectivités publiques étaient fondamentalement d'accord avec le monde de la promotion immobilière privée, pour ne pas laisser les petits propriétaires fonciers bénéficier des plus values de l'urbanisation nouvelle ; tandis que, dans le domaine agricole, la réforme du bail rural<sup>2</sup> de 1945, avait transféré une bonne partie de la rente foncière des propriétaires fonciers aux exploitants agricoles, les seconds devenant parfois plus riches que les premiers. La recherche universitaire théorique semblait déconnectée du réel.

Dans le débat politique, personne ne s'intéressait plus à la supposée rente foncière des propriétaires. La notion « *d'équité foncière* » visait davantage l'appropriation des « *plus values d'urbanisme* » par des opérateurs qui étaient confusément assimilés à des « *spéculateurs* ». A la même époque, l'Angleterre travailliste avait voulu confisquer totalement ces plus values<sup>3</sup>, provoquant des blocages de l'urbanisation (les propriétaires refusaient de vendre, en attendant des jours meilleurs). En France, c'est au milieu des années 1970, qu'une réforme de la fiscalité des plus values commençait à les traiter comme des revenus imposables, mais avec des abattements qui font toujours débat aujourd'hui.

## ***La décentralisation du pouvoir foncier crée un nouveau champ d'études***

L'un des principaux changements provoqué par arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, aura été une décentralisation assez radicale des pouvoirs d'urbanisme, de l'Etat vers la commune.

La France était jusque là le seul pays européen où les politiques foncières et d'urbanisme étaient de compétence étatique. Les communes y étant très petites et très nombreuses (environ 36.000), cela revenait à mettre le pouvoir foncier urbain à un échelon qui, dans d'autres pays, aurait été celui d'une autorité élue de quartier. Ainsi, dans l'agglomération parisienne, il n'existe pas moins de 300 communes disposant chacune du pouvoir d'urbanisme.

Il s'en est suivi une grande diversification des pratiques et une transformation en profondeur des politiques foncières, beaucoup moins en fonction des appartenances politiques de telle ou telle municipalité que de la diversité des contextes locaux. Les outils de politiques foncières étant par ailleurs particulièrement nombreux, un nouveau champ d'études s'est ouvert pour observer les politiques locales, analyser leurs résultats contrastés qui étaient obtenus et proposer des expertises.

## ***L'irruption des thèmes environnementaux***

Jusqu'au milieu des années 70, les thèmes environnementaux étaient absents du débat politique. Les travaux du *Club de Rome* furent généralement perçus comme purement prospectivistes, sans véritables applications immédiates. La transformation du « *ministère de l'Equipement* » en « *ministère de l'Environnement* » en 1974 était apparu comme un simple effet de mode, rien n'étant changé dans ses attributions réelles ni dans les politiques mises en œuvre par ce ministère.

Avec les catastrophes de Seveso (1976) et de l'Amoco Cadix (1978), mais surtout avec les débats qui ont suivi, sur les causes des accidents et sur les précautions qui auraient du être prises, les préoccupations environnementales se sont pourtant invitées dans le débat public et ne l'on plus quitté.

---

<sup>2</sup> Cette réforme, toujours en application, bloquait le montant des fermages (les loyers sur la terre) en les indexant sur la valeur des produits agricoles et en interdisant aux propriétaires de reprendre l'usage de leurs terres s'ils n'étaient pas eux-mêmes agriculteurs.

<sup>3</sup> La taxation des « *planning gains* » fut levée ensuite par le gouvernement Conservateur.

Jusqu'à devenir, dans les années 2000, avec les notions nouvelles « *l'empreinte écologique* » du « *développement soutenable*<sup>4</sup> » du « *réchauffement climatique* » et des « *énergies renouvelables* », les thématiques centrales des politiques territoriales.

## ***Et la bulle fut***

L'économie immobilière avait vécu sous le signe de la pénurie jusqu'à la fin des années 1990. On connaissait les cycles de l'immobilier des pays anglo-saxon, mais sans y prêter grande attention, pour n'y voir qu'une simple variante des cycles économiques.

De manière caractéristique, les études urbaines s'exprimaient presque toutes en termes de « *besoins* » en logements, en bureaux, en surfaces d'activité, etc. et non pas en termes de « *demande* » sur un marché. Aujourd'hui encore, il est parfois difficile de faire entendre qu'il peut certes exister un besoin de logements sociaux qu'une décision politique peut choisir de satisfaire, mais qu'il faut aussi être capable d'offrir assez d'espaces pour répondre aux demandes solvables, si l'on veut éviter un emballement des valeurs foncières.

A la suite de la dérégulation bancaire qui intervint début 1986, en imitation de mesures similaires prises dans beaucoup d'autres pays, l'abondance du crédit disponible devait nourrir en quelques années une forte augmentation de la demande immobilière. Même limitée à l'Île de France et à la Côte méditerranéenne, l'éclatement de la bulle immobilière de 1991, pris de court les professionnels comme les chercheurs qui avaient rarement théorisé jusque là sur les concepts du « *compte à rebours*<sup>5</sup> » et de « *l'effet de levier de l'immobilier sur le foncier*<sup>6</sup> ».

On débouchait dans l'univers économique du trop plein (trop de crédit, trop de logements à la vente, trop de terrains à bâtir). Cela allait durer sept ans. Les théoriciens de la rente foncière ne savaient plus comment se situer, dans un monde où les terres agricoles elles-mêmes semblaient trop nombreuses puisque leur prix réel qui avait été multiplié par trois de 1950 à 1978, allait être divisé par deux jusqu'en 1998 : la progression de la productivité agricole conduisait à des surplus invendables.

## ***Quand la valeur foncière ne va plus de soi***

Un autre effet de l'après bulle fut la découverte des « *quartiers hors marché* » où la demande immobilière solvable était si faible qu'il était impossible d'y monter une opération de promotion immobilière et que, sans une opération de revalorisation publique, le quartier était condamné à entrer dans une spirale de dévalorisation cumulative.

L'idée que la perte de valeur d'un terrain puisse devenir, en soi, un véritable problème économique, aurait été inconcevable quelques années plus tôt.

Au concept de « *quartier hors marché* » (où, seule, la valorisation du foncier comme terrain à bâtir est impossible) s'adjoignait bientôt celui de « *terrain hors marché* » (où aucun usage n'est économiquement envisageable) avec les nombreux exemples de friches industrielles polluées dont les coûts de dépollution sont supérieurs à toute valorisation future envisageable quelque soit l'usage envisagé du terrain.

---

4 On préférera cette expression, transposition exacte de l'expression anglaise d'origine à celle, assez absurde de « *développement durable* » ou de « *ville durable* », comme si ce n'était pas la pollution et la désertification qui étaient « *durable* » !

5 Le compte à rebours est le mécanisme économique qui permet de définir, du point de vue du promoteur, le coût maximum acceptable de la charge foncière compte tenu du prix de sortie attendu de l'opération projetée.

6 Cet effet de levier explique qu'une variation, même faible, des valeurs immobilières dans un quartier, provoque une variation plus forte et de même sens des valeurs foncières.

Le phénomène prenait une telle ampleur que l'on vit apparaître le concept de « *terrain orphelin* » pour désigner certaines friches polluées dont les propriétaires (des sociétés industrielles) avaient préférées organiser juridiquement leur disparition, afin de ne pas avoir la charge du traitement et de la remise en état, des terrains industriels abandonnés

## ***La captation des plus values d'urbanisation***

La problématique de la captation des plus values d'aménagement pour en financer les coûts, est ancienne dans le domaine rural et agricole avant d'être transposée dans le domaine urbain (on peut citer l'ancienne loi napoléonienne dite "*de l'assèchement des marais*" qui permet à la collectivité publique d'engager des travaux hydrauliques et d'en faire payer directement le coût aux propriétaires des terres valorisées).

Son introduction dans le domaine urbain, à l'imitation de ce qui existe dans les pays de tradition germanique est un objet de débats récurrents. Plusieurs tentatives ont été faites pour introduire un système inspiré de la "*taxe des riverains*"<sup>7</sup> qui existe en Suisse

Son fonctionnement schématique est le suivant : une commune peut décider d'engager l'urbanisation d'un secteur de sa périphérie en réalisant elle-même, des travaux de viabilisation, mais de ne prendre qu'une partie du coût (par exemple 10%) à sa charge et d'en mettre la plus grande partie à la charge des propriétaires des terrains bénéficiant du prolongement de la rue ou du réseau d'assainissement. C'est une commission indépendante qui détermine la clef de répartition cette charge (par exemple en fonction de la surface des terrains, de leur linéaire de façade, etc.). Les propriétaires peuvent alors être facturés dès l'année suivante, même si le coût est parfois réparti sur plusieurs années. Le paiement de la taxe étant du même si le propriétaire ne construit pas, cela a pratiquement pour effet de le contraindre à la vente puisqu'il est financièrement impossible de maintenir l'usage agricole d'un terrain dont il a fallu payer la viabilisation. D'où un effet connexe de mobilisation des sols presque aussi radical qu'une expropriation sans qu'il y ait eu, pour autant, d'autre appropriation publique que pour l'emprise de la voie.

Après de longs débats, les tentatives d'introduction du dispositif dans la « loi aménagement » de 1985, puis dans la loi SRU de 2000, ont cependant échoué face à la résistance du parlement qui l'a transformé en simples taxes réglées lors du permis de construire (PAE ou « *programme d'aménagement d'ensemble* » de 1985, PVR « *participation pour voirie et réseaux* » de 2000).

## ***Les politiques de réserves foncières***

La question de la captation des plus values d'aménagement est pratiquement résolue lorsque les terrains d'accueil de l'urbanisation nouvelle sont déjà publics... à condition que la personne publique propriétaire ne se comporte pas, dans le domaine foncier, comme n'importe quel propriétaire privée cherchant à maximiser ses plus values au détriment de l'intérêt général des villes, comme on a pu par exemple l'observer à plusieurs reprises s'agissant de terrains militaires ou ferroviaires périurbains.

Dans les années 1960, la ville de Stockholm était citée en exemple. Au début du XXe siècle, elle avait la chance de pouvoir s'étendre sur d'anciennes forêts de sa périphérie dont elle avait la propriété. Mais au lieu de lotir et de vendre ces terrains, elle a voulu en conserver la maîtrise à long terme en les cédant par baux de longue durée à des constructeurs privés. Cependant, à l'issue des baux, dans les années 1980 – 2000, elle a dû céder à la pression des habitants concernés qui, étant également ses électeurs, ont obtenus la cession des terrains pour des valeurs symboliques.

---

<sup>7</sup> Il existe également en Alsace une « taxe de riveraineté » qui date de l'époque de l'empire allemand, mais demeure d'application limitée.

Là où les terrains de l'extension urbaine sont privés, d'autres stratégies ont été développées pour permettre aux collectivités publiques locales de maîtriser le processus d'urbanisation non seulement comme personne publique exerçant un pouvoir réglementaire sur le territoire, mais comme personnes privées, propriétaires des terrains de la future extension urbaine.

Dans beaucoup de pays les villes mènent des politiques de réserve foncières publiques. Certains y voient des pratiques spéculatives communales, ce qui est naïf car aucune ville ne s'est jamais enrichie de cette façon là. En France, il est cependant possible de citer quelques opérations publiques anciennes datant d'une époque où les décisions d'urbanisme n'étaient pas débattues longtemps d'avance sur la place publique. Ce fut le cas, dans les années 1960, de la *mission Racine*<sup>8</sup> qui parvint, en l'espace de quelques mois, à acquérir discrètement des milliers d'hectares d'espaces littoraux infectés de moustiques dont personne ne voulait, sur la côte du Languedoc, avant de les transformer en stations touristiques. A la même époque, les terrains de la première ville nouvelle (Sarcelle) venaient d'être acquis de la même façon.

Ce n'est plus possible aujourd'hui du fait de la publicité très en amont, des projets et études d'urbanisme qui sont maintenant débattus sur la place publique. Par contre ont été créés des organismes spécialisés dans l'acquisition et le portage avant aménagement, des terrains nécessaires à l'urbanisation. Ce sont les EPF (*établissements publics fonciers*) actuellement au nombre d'une vingtaine dans tout le pays. Ces opérateurs fonciers n'interviennent sur le marché qu'à la demande des communes qui s'engagent alors à leur racheter les terrains acquis, après quelques années de portage, le temps de monter les opérations d'aménagement et d'acquérir successivement les différents terrains nécessaires à la cohérence d'une opération. Les EPF disposent d'une petite ressource fiscale, mais après une phase de montée en puissance, ils trouvent l'essentiel des ressources financières de leurs interventions nouvelles dans le produit de leurs ventes.

Pour être efficace, cette action foncière s'accompagne souvent d'une pratique qui n'est pas illégale, sans être non plus prévue par aucune loi : le « *portage réglementaire* » qui consiste à interdire transitoirement toute urbanisation concurrente, par voie réglementaire, avant de s'être assuré de la maîtrise foncière d'une opération future.

## **La propriété se complique**

Le concept de propriété individuel privée rassemblant entre les mains du propriétaire tous les droits existant sur un terrain avait été dominant depuis le début du XIXe siècle. Au cours des cinquante dernières années, ce caractère monolithique du droit de propriété a eu tendance à se complexifier : de plus en plus souvent, la notion de propriété d'un terrain fait place de plus en plus souvent à celle de propriété d'un droit sur un terrain sachant que d'autres droits sur le même terrain peuvent appartenir à d'autres propriétaires.

La pratique des baux cessibles à long terme s'est développée, en particulier celle du « *bail à construction* » qui permet de dissocier, pour une période plus ou moins longue, la propriété du terrain et la propriété de la construction appartenant au locataire du terrain, chacun des deux droits de propriété pouvant être cédé indépendamment de l'autre.

Dans les milieux urbains denses, en particulier dans les opérations d'urbanisme sur dalle ou d'urbanisme sous terrain, s'est également répandue la notion de « *division de propriété en volume* », en marge du système traditionnel de la copropriété : il s'agit de diviser la propriété de l'espace non plus en deux mais en trois dimensions.

Différentes formes de propriété sociétaires se sont également mises en place, tant dans le domaine rural (comme les GFA « *groupements fonciers agricoles* ») que dans le domaine

---

8 Du nom d'un ancien directeur de cabinet ministériel qui dirigeait cette mission.

urbain avec les différentes formes<sup>9</sup> d'AFU (« *association foncière urbaine* ») qui permettent à des propriétaires voisins de s'associer pour aménager et lotir leurs terrains dans le cadre d'une même opération.

La mise en place de telles AFU ne résulte pas d'une génération spontanée. Elle est habituellement le résultat d'une stratégie préalable de fermeté et de dialogue de la collectivité publique qui, à la fois, refuse toute autorisation d'urbanisme aux propriétaires des terrains qui ne sont pas ou insuffisamment aménagés, et leur indique une solution possible : convaincre leurs voisins de prendre en main ensemble, s'ils veulent valoriser leurs terrains, l'aménagement foncier de leur secteur, afin que l'ouverture à la construction y devienne possible.

\*

\* \*

Comme le montre ce rapide essai rétrospectif, l'enchaînement de l'apparition successif des différentes thématiques foncières forme un tableau complexe qui mériterait de plus longs développements. Mais le panorama s'enrichit encore lorsque l'on regarde les grands thèmes de débat sur le foncier qui se déploient aujourd'hui dans différents pays.

Nous en avons retenu cinq de natures fort différentes.

### ***Les « thématiques du genre » en matière foncière***

Si l'on compare les thématiques développées en France, tout au long de cette période, à celles présentes dans le reste du monde, on est intrigué par une absence : pas le moindre débat sur la question du « genre », comme disent les anglo-saxons, n'est venu s'inviter dans le débat foncier alors que la question de l'accès des femmes à la terre est là un thème récurrent, dans les instances internationales et en Amérique du Nord.

Cette absence est difficile à expliquer dans un pays où la question féministe est par ailleurs très présente sur la scène nationale depuis les années 1970. Tout se passe comme si, en matière foncière, les questions de genre ne se posaient pas en France. Ce qui n'est sans doute pas complètement vrai, en particulier au sein des organisations professionnelles agricoles où un dossier présenté par une femme pour se faire attribuer une terre préemptée par les SAFER<sup>10</sup> a peu de chance d'être retenu...

Mais c'est aussi à un autre niveau qu'il serait certainement intéressant d'ouvrir une réflexion à la fois historique et anthropologique, celui du rôle de la femme dans l'invention de la propriété foncière, puisque les historiens ont montré d'une part que l'apparition de la propriété est liée à l'apparition de l'agriculture (à l'origine la propriété foncière n'est rien d'autre que le droit de récolter ce que l'on a semé), et que les anthropologues s'accordent à reconnaître le rôle des femmes dans la naissance de l'agriculture, comme on a pu le constater dans des sociétés néolithiques du Pacifique.

### ***Réévaluation des stratégies de sécurisation foncières dans les pays du Sud***

Dans la période qui suit les Indépendances, dans les années 1950 et 1960, les pays anciennement colonisés conservèrent, à peu près tous, les principes de la législation foncière

---

9 Les AFU peuvent être créées librement à l'initiative unanime des propriétaires. Elles peuvent également être créées à la majorité des 2/3 des propriétaires détenant ensemble les 2/3 des surfaces, mais l'autorisation du préfet est alors nécessaire.

10 Les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), généralement une par région, sont dirigées par les syndicats agricoles et disposent d'un droit de préemption pour s'opposer éventuellement à l'acquisition de terres par des non agriculteurs.

coloniale qui était généralement perçue comme la législation *moderne*, sans réaliser que cette législation qui répondait aux intérêts des anciennes métropoles n'avait jamais été appliquée chez elles où la propriété n'avait jamais été une création des Etats, mais au contraire le résultat d'un long processus d'émancipation.

Beaucoup d'efforts et de crédits furent investies dans des tentatives de « *sécurisation foncière* » à base de cadastres et d'informatisation qui n'étaient souvent que des outils sophistiqués permettant aux pouvoirs en place et aux administrations publiques, sous couvert de justifications techniciennes, de mieux faire et défaire la propriété<sup>11</sup>.

Ce n'est que plus récemment que, ne pouvant plus ne pas constater les impasses de telles politiques, que de nouvelles stratégies se mettent en place, en s'inspirant de l'expérience historique des vieux pays développés qui sécurisèrent d'abord leur foncier par l'impôt foncier annuel et par l'enregistrement des mutations, bien longtemps avant la réalisation de tout cadastre.

La réhabilitation du principe de la *prescription acquisitive* (transformation de la *possession* paisible de fait en *propriété* de droit) conduit à de nouvelles stratégies donnant la priorité à l'enregistrement des mutations (ventes et successions).

## ***Les mécanismes du néocolonialisme agraire dans un monde fini***

S'inscrivant dans les traces du Club de Rome, la mise au point du concept « *d'empreinte écologique* » n'intéressait qu'un nombre réduit de chercheurs. L'idée que la terre avait une surface limitée qui ne permettrait pas d'assurer simultanément l'amélioration des pratiques alimentaires<sup>12</sup> liée à la hausse des niveaux de vie des pays émergents, et la production d'énergie ou de matières premières renouvelables, n'était qu'une abstraction jusqu'à ce qu'en 2008, à l'occasion d'une crise conjoncturelle sur les matières premières, l'opinion publique mondiale découvre brutalement qu'une série de multinationales étaient en train de s'assurer la maîtrise foncière d'immenses étendues d'espaces agricoles.

Le choc survint avec l'annonce que le groupe Sud Coréen Dawoo était en train d'acquiescer par une seule transaction auprès de l'Etat Malgache, un domaine de 1,3 millions d'hectares, alors que les paysans, détenteurs de droits coutumiers immémoriaux sur ces espaces, n'étaient même pas avertis des tractations en cours. On était en train d'entrer dans un monde nouveau inquiétant.

Les travaux de la FAO sur l'existence de nombreuses « terres cultivables non cultivées » avec l'élaboration de statistiques internationales contribuèrent également à alimenter d'intenses débats à la fois techniques et politiques : allait-on chasser les paysanneries traditionnelles pour les remplacer par de grandes entreprises agro-industrielles ? Était-il au contraire possible de maintenir et sécuriser ces paysans sur leurs terres en leur apportant de nouvelles technologies ? Comment financer les grands travaux d'aménagement rural susceptibles d'accroître les productivités. On ne compte plus les travaux et conférences organisés sur ces thèmes depuis trois ans.

---

11 Voir par exemple « La gestation de la propriété », J. Comby, in *Droits de propriété et environnement*, éditions Dalloz, 1998

12 Il faut 5 à 7 fois plus de surface agricole pour produire une calorie d'alimentation carnée que d'alimentation végétale.



## ***De l'analyse théorique à l'analyse statistique des facteurs de valorisation***

Le développement des outils informatiques a rendu possible de nouvelles recherches empiriques sur les facteurs de valorisation du foncier là où existaient des bases de données donnant une bonne description des terrains vendus sur le marché et sur leurs prix. De telles bases existent en particulier aux Etats-Unis et au Canada où elles sont parfaitement entretenues pour les besoins de la fiscalité foncière annuelle (*property tax*) qui y étant particulièrement élevée (jusqu'à 3% des valeurs vénales réelles) justifient des travaux constants de mise à jour.

Des modélisations (les modèles *hédoniques*) ont permis de mesurer statistiquement les corrélations observables entre les écarts de prix et les écarts de qualités ou de consistance pour n'importe quelle caractéristique d'un logement, telle que la proximité d'une école, d'un espace vert ou d'un plan d'eau, la distance au centre, l'étage et la présence d'un ascenseur, le niveau de vie des habitants du quartier, etc. Les mêmes types d'approche ont été engagés pour les terrains.

Aux modèles classiques de type prix-distance, se sont substituées des approches multifactorielles plus complexes qui permettent de tester des options d'aménagement alternatives. Dans les universités, ces travaux statistiques et pragmatiques ont eu tendance à supplanter complètement les approches théoriques qui existaient précédemment. Au risque de manquer parfois d'esprit critique dans l'interprétation des résultats, en présentant souvent comme des relations de cause à effet ce qui n'était, dans le modèle, que des corrélations.

### ***Faut-il donner une valeur à la nature ?***

Ce même problème de non prise en compte du long terme dans les mécanismes financiers qui conditionnent les décisions économiques actuelles, se retrouve plus largement dans la gestion de toutes les ressources naturelles non renouvelables (ou qui se renouvellent à un rythme très inférieur à celui de leur consommation).

L'un des exemples les plus frappants, une sorte de cas d'école, est celui de l'aquifère d'Ogallala (du nom d'une ville du Nebraska) qui traverse sept états américains depuis le nord du Texas jusqu'au Dakota du Sud. Cette nappe phréatique profonde, l'une des plus grandes du monde, est semi fossile. Elle a commencé à être pompée au début des années 1970 pour permettre un fort développement de la production agricole. Depuis, elle a fait l'objet de nombreuses études et tous les scientifiques savent depuis plus de dix ans, qu'au rythme actuel des pompages, il n'y aura plus d'eau en 2040. Or aucune mesure de restriction n'est prise car on estime que, financièrement, la valeur actualisée d'un mètre cube d'eau obtenu dans seulement trente ans ne le justifie pas. Après nous le désert.

Un nouveau débat se développe donc à l'échelle internationale autour de l'idée de la créer des règles juridiques qui viseraient à donner, dès à présent, une valeur financière, aux espaces et richesses naturelles dont les générations futures auront besoin. Le moins qu'on puisse dire est qu'il n'est pas prêt d'aboutir.

Joseph Comby