

Le cadastre vénézuélien

Des origines
au Grand incendie

Dans la plupart des pays du Sud, le droit de propriété privé a pour seul fondement valide l'existence de titres fonciers attribués par l'administration de l'État. Situation paradoxale que cette propriété de papier dans des pays chauds et humides où le papier vieillit rapidement et où les conditions de conservation laissent à désirer.

Depuis l'élection du lieutenant-colonel Hugo Chávez Frías en décembre 1998, le Venezuela vit une tentative d'instauration d'un modèle socioéconomique menant au « socialisme du XXI^e siècle ». La restructuration du foncier rural est l'un des volets de l'action gouvernementale, appuyée par différents textes législatifs. L'on observera ici la mise en œuvre du cadastre rural. Une revue rapide de ses origines éclairera les évolutions récentes, marquées par une catastrophe aussi majeure que symbolique : l'incendie des bureaux du cadastre rural en 2004.

Les origines du cadastre : bonnes intentions républicaines (1821-1935)

La période coloniale (1493-1820) n'a pas produit de projets concrets de cadastre rural : les conquérants contrôlaient la propriété foncière, et l'éloignement dissuadait la Couronne espagnole de prétendre réguler sa formation de trop près. Mais les indépendantistes voulaient, eux, établir une économie de marché. Les propositions foncières de Simon Bolívar et des leaders politiques de l'époque sont formulées dans le cadre de la pensée économique libérale des débuts du XIX^e siècle (Gabaldón et Gamus, 1983) : la lutte pour l'indépendance prétendait rompre le monopole colonial espagnol, pouvoir commercer librement avec les autres pays et instaurer des touches d'économie de marché au Venezuela. Dès les premiers jours de l'indépendance, l'on observe plusieurs mesures orientées à la marchandisation de la terre. Le premier texte important à ce sujet est la loi « sur les ventes de terres publiques et la création de cabinets de topographie » du 11 octobre 1821. Ces cabinets auraient été les ancêtres des administrations du cadastre, et de l'Enregistrement de la Propriété (l'article 12 disposait : « Dans la capitale de la République l'on créera un cabinet général de topographie, et un particulier dans chaque province, où seront enregistrées les propriétés rurales de tous

les citoyens et étrangers résidents dans ces provinces. »). Ils devaient jouer un rôle essentiel dans la régulation foncière, détaillé dans les articles 5 (« Ceux qui posséderaient des terres publiques... devront se présenter avant un an pour obtenir leurs titres de propriété... »), 13 (« Dans les quatre ans suivant la publication de la loi, tous les citoyens et étrangers... devront enregistrer leurs propriétés rurales... ») et 14 (« Les terrains qui n'auront pas été enregistrés seront confisqués »). Cette loi fut considérée dans un article de *El Observador Caraqueño* du 22 avril 1824 comme « un attentat au droit de propriété fondé sur la possession et l'usage », qui réclamait la prescription acquiescive sur les terres publiques (occupées de fait par les grands latifundios en formation). Mais l'administration du XIX^e siècle ne put la mettre en œuvre. Le rapport au Congrès du ministère du budget, le 20 janvier 1832, expliquait que les cabinets ne furent pas installés. Plus tard, la loi du 10 avril 1848 reprenait le thème. Elle constatait que le texte de 1821 ne fut pas appliqué et ordonnait la vérification et la mesure des terres publiques. Son article 5 établissait une nouvelle possibilité de régularisation des occupations de ces terres, en les déclarant dans un délai d'un an. Cette loi régle encore aujourd'hui la propriété foncière agricole : tout propriétaire doit produire la chaîne de propriété de son terrain depuis 1848. C'est-à-dire que, si le document le plus ancien est postérieur à 1848, il doit correspondre à un transfert de droits de propriété par l'État. Cependant, l'État lui-même ne suit pas ses propres normes : sur 3 098 dossiers de terrains acquis pour la réforme agraire entre 1958 et 1998, 1 088 documentent, comme origine de la propriété, un achat à un particulier (Delahaye, 2001). Pour seulement 60 de ceux-ci (5,5 %), l'opération date d'avant 1848 : pour 94,5 %, la propriété payée par l'État n'était donc pas établie légalement, car sa tradition ne remonte pas à l'an 1848, ni à un transfert de propriété publique effectué après cette date. C'est aussi le cas de





85,5 % des 124 terrains dont un héritage est indiqué comme origine de la propriété. Le contraire serait étonnant : la conservation des documents dans les archives publiques et même privées est très problématique : ils furent menacés au long du XIX^e siècle d'être brûlés lors des guerres civiles, dévorés par les termites et autres insectes, ou détruits par les moisissures ou l'humidité (ces facteurs persistent aux XX^e et XXI^e siècles). Les déficiences quant à la précision de la propriété foncière ne s'améliorèrent pas après 1848 : dans un rapport de 1877, la Commission des Biens Nationaux croyait « ...nécessaire une mesure qui inclut le bornage et la mesure des terrains publics ». Elle citait une opinion du directeur de la Colonie Guzmán Blanco en 1875, qui considérait l'importance que « le gouvernement borna ses terrains, pour éviter que plusieurs propriétés limitrophes s'en approprient une grande part ». Les années 1900-1920 voyaient cette situation se prolonger, en dépit des exhortations de sénateurs à former un cadastre (VCR, 1983, vol. 7, p. 27) ou bien celles des participants au « Congrès des municipalités » de 1913 (VCR, 1983, vol. 9, p. 77). Les « clôtures qui marchent », protagonistes du fameux roman *Doña Bárbara* de Rómulo Gallegos (publié en 1929),

Avec l'incendie de la Torre Este au centre de Caracas en 2004, disparaissent les archives cadastrales qui avaient pu être constituées depuis 1936.

© Andrew Alvarez/AFP

en faisaient des leurs aux dépens des terrains tant publics que privés. Le Bureau du Cadastre Rural fut finalement créé en 1936, l'année suivant le décès du dictateur et plus grand propriétaire foncier du pays, Juan Vicente Gómez.

Cadastre et développement agricole (1936-1998) : urbanisation et marchandisation du foncier

Le rythme de l'urbanisation s'accélère à partir de 1920, parallèlement au développement de l'exploitation pétrolière ; la population urbaine passe de 39 % de la population totale en 1940 à 67 % en 1961, d'où une rapide croissance de la demande de produits agricoles sur le marché interne. La marchandisation de la terre devient une condition du développement économique. Alberto Adriani¹, premier ministre de l'Agriculture, définit clairement cette orientation, en 1936 : « *Dans cette extension de*

l'Orénoque aux Andes, il est nécessaire de commencer à compter et mesurer. L'on dit que nous sommes riches, mais la richesse n'a de valeur que quand elle peut s'échanger entre les hommes. » Cette même année fut promulguée la loi des terres, qui établit les bases matérielles du fonctionnement d'un marché foncier en créant le Bureau Central du Cadastre. L'on remarque, dans les années suivantes, des décisions similaires, prétendant instaurer les bases de la modernisation, quant aux marchés du capital (création en 1940 de la Banque centrale du Venezuela, qui détermine le taux d'intérêt des emprunts), et du travail (1937 : promulgation de la Loi du travail, fixant les conditions de paiement du salaire). Quelle sera la portée concrète de ces décisions en matière de cadastre ? Les gouvernements successifs au long de cette période de transition (1936-1957) ne suivront pas tous la même orientation à ce sujet.

Les premières réalisations eurent une portée réduite. De 1936 à 1945, furent couverts 540 000 ha, soit, par an, 0,24 % de la Superficie des Exploitations Agricoles (SEA) →

¹ Cité par Chiossone dans le journal *El Nacional* du 16 mars 1980.

→ du recensement de 1937. L'on est bien loin de l'objectif de cadastrer tous les terrains publics en trois ans (ils couvrent approximativement environ 50 % de la SEA), exposé par le président López Contreras en 1938 dans son « Plan triennal politique et administratif ». Les Mémoires annuels du ministère de l'agriculture (MAC) détaillent les difficultés matérielles de son exécution : le bureau du cadastre n'avait plus que trois ingénieurs en 1943 (un seul en 1944), et confrontait des problèmes de véhicules. Cette pénurie de moyens matériels contredisait les intentions exprimées dans la loi de 1936, ainsi que les déclarations officielles. Mais l'on peut observer que la propriété s'était formée en grande partie en terrains publics usurpés, en particulier pendant la dictature de Gómez (Troconis, 1962). Le Congrès qui avait voté la loi de 1936, élu sous le dictateur, pouvait vouloir contrôler les velléités cadastrales du gouvernement, en approuvant un budget insuffisant pour le bureau du cadastre. D'autant plus que certains devaient voir défavorablement certaines activités ; à la suite de la délimitation de domaines établis en terres publiques dans l'état de Zulia entre 1941 et 1944, plus de 20 000 hectares « soustraits frauduleusement à l'Administration nationale » (MAC, Mémoire annuel, 1944) furent restitués à l'État. Même à des conditions favorables pour leurs occupants, ces restitutions pourraient expliquer le peu d'intérêt montré par les députés pour doter le bureau du cadastre de personnel et moyens matériels suffisants. Les observations de Rojas Contreras (qui fut un porte-parole des paysans au Congrès) décrivaient éloquemment, à ses collègues députés, la situation existante en 1936 (VCR, 1983, vol. 23, p. 362) : « ...ce n'est pas qu'il n'existe pas de terres publiques près des routes, mais ces terres publiques ont été envahies, comme vous tous le savez, par les satrapes au pouvoir dans tous les villages. Avec un fil de fer barbelé l'on a supprimé les terres publiques ; cela fait des dizaines d'années qu'on a commis cet attentat et maintenant il est très difficile de récupérer ces terres. » Les terres publiques seront une cible possible pour le cadastre seulement quand apparaîtront de nouveaux groupes sociaux dans la production agricole pour répondre à la demande alimentaire urbaine, et que les travaux d'infrastructure menés par l'État permettront l'expansion de la frontière agricole dans des régions où les terres publiques n'étaient pas déjà accaparées : ce ne sera pas le cas avant les années 1950.

En 1945 se produit un soulèvement « civique et militaire » (un mois après le vote d'une loi de réforme agraire), qui installe un gouvernement qui aura une courte durée (1945-47) pendant lequel l'on peut observer plus de dynamisme du cadastre : les mémoires annuels du MAC annoncent 76 000 ha cadastrés en 1946, et 331 608 ha en 1947 (soit un rythme annuel de 0,92 % de la SEA de 1951). Il est difficile cependant d'associer ces résultats avec une décision politique de long terme dans ce sens, étant donnée la courte durée du gouvernement, renversé par un coup d'État militaire en octobre 1948 (une fois encore, un mois après le vote d'une loi de réforme agraire). S'ouvre alors une nouvelle dictature militaire (1948-57) qui a l'appui des grands propriétaires fonciers. Le cadastre rural se paralysa ; ses activités furent réduites à un niveau minimum (0,13 % annuel de la SEA de 1961).

Une insurrection militaire appuya en 1958 un mouvement civil mené par les nouvelles classes sociales (classes moyennes et prolétaires) des villes en pleine croissance qui mit fin à la dictature. Les propriétaires fonciers perdaient partiellement leur accès privilégié au pouvoir. Le nouveau régime démocratique réalisa une réforme agraire massive (distribution de 350 000 titres fonciers sur près de 14 millions d'hectares, soit 46 % de la SEA de 1997, entre 1958 et 1998). Il pilota la modernisation agricole (la réforme agraire incitait les grands propriétaires à améliorer ou morceler leurs exploitations, par crainte de l'expropriation) pour répondre à la demande alimentaire du marché urbain. Ses résultats furent inégaux (Delahaye, 2001). Qu'en fut-il du cadastre ? La décision de le réaliser fut présentée avec emphase dans le Mémoire annuel du MAC de 1958 : « l'urgence d'un cadastre devient impérative, sans que se justifient les retards ni les tergiversations qui repoussent sa réalisation... la réalisation d'un cadastre national de terres est inéluctable. » Le Mémoire de l'année suivante insistait : « le ministère a eu la responsabilité depuis 1936, de la réalisation du cadastre national des terres, mais ce mandat n'a pas été rempli si ce n'est par l'élaboration de quelques projets suivis de très peu de réalisations effectives. » Il considérait cependant que « les limitations budgétaires n'ont pas permis un violent rythme de travail » : de fait,

“ 350 000 titres fonciers distribués sur près de 14 millions d'hectares... ”

l'activité se limita dans l'année à quelques travaux préliminaires. En 1960, le Mémoire est catégorique dans la critique des réalisations des gouvernements précédents : « ...en les années 1904, 1918 et 1936, l'on ordonna la formation du cadastre foncier... mais une série de vicissitudes marginalisèrent ce travail, il n'existe actuellement ni données, ni chiffres... » L'article 52 de la loi de réforme agraire (1960) revient sur la priorité du cadastre : « L'État réalisera un inventaire des terres et des eaux... et à cet effet procédera immédiatement à la formation du cadastre respectif. » L'article 166 prévoit la création d'un bureau national du cadastre des terres et eaux, pour remplacer celui créé en 1936.

Dans les décades suivantes, l'activité du cadastre suit un rythme différent selon les priorités de chaque gouvernement et, bien sûr, le niveau du prix du pétrole, qui apporte plus de 40 % du budget depuis les années 1940. La superficie couverte entre 1958 et 1973 correspond à un rythme annuel de 2,34 % de la SEA de 1961, loin des objectifs annoncés en 1958. À partir de 1974, les activités s'accélérent. Le Mémoire du MAC de 1977 reconnaît l'insuffisance des réalisations antérieures, et invoque des tentatives d'y remédier : « ... À partir de 1974, le gouvernement a donné de nouvelles perspectives au Programme National de Cadastre, et pour cela a affecté le budget nécessaire pour atteindre les objectifs programmés... » Effectivement le rythme annuel du cadastre passe à 9,03 % de la SEA de 1985 entre 1974 et 1982. Mais le Mémoire prévoyait en fait l'« exécution du cadastre préliminaire... de 30 millions d'hectares... » qu'il définissait comme une « étape » qui établirait une première information et apporterait « une importante expérience technique et administrative ». Il ne prévoyait pas la vérification de la légalité de la propriété des terrains, ni l'entretien du cadastre en fonction des transactions ; c'est-à-dire que le manque de lien entre le cadastre rural et l'enregistrement de la propriété persista. Le cadastre préliminaire était présenté comme un moyen d'estimer les besoins de la formation d'un cadastre définitif, préparer la méthodologie, permettre la formation du personnel nécessaire, et obtenir l'information nécessaire à sa réalisation. Malgré l'augmentation de son budget, le cadastre couvrit 21 millions d'hectares entre 1974 et 1982, encore loin

de l'objectif de couvrir 30 millions d'hectares entre 1974 et 1979. Et il devint rapidement caduc, faute de mise à jour.

De 1983 à 1988, les activités d'actualisation des données existantes (sur 8 395 620 ha) sont devenues aussi importantes que l'élaboration des nouvelles cartes cadastrales (9 331 000 ha). C'est une indication de la difficulté de la mise à jour du cadastre, due à son absence de relation avec l'Enregistrement. Le retard restait important. La superficie couverte annuellement représentait 8,74 % de la SEA de 1984, incluant tant la couverture de nouvelles zones que la mise à jour des données existantes.

Entre 1989 et 1998 (il n'y a pas de données disponibles pour les années suivantes), l'on observe une couverture annuelle de 1,59 % de la SEA de 1997), en forte diminution par rapport aux années antérieures.

L'on observe donc, à la fin du XX^e siècle, une stagnation quantitative et qualitative des activités cadastrales, contradictoire avec l'option de modernisation affichée par les responsables politiques. Cependant une certaine préoccupation officielle se manifeste pour améliorer le cadre législatif du foncier agricole, et réguler l'Enregistrement, le cadastre et la mise en ordre de l'imprécis patrimoine foncier de l'Institut Agraire National (IAN) chargé de la mise en œuvre de la réforme agraire et dont les terrains représentent plus de 50 % de la SEA. Aux textes déjà cités, il faut ajouter la Loi de l'Enregistrement de 1978, qui prétendait améliorer les liens entre cadastre et Enregistrement, sans y parvenir. Un autre projet fut plus tard objet de discussion (journal *El Nacional* du 17 mai 1991) : « *La Commission de haut niveau qui se chargera de rédiger l'avant-projet de loi d'enregistrements de titres de terres s'installera au ministère de l'Agriculture et l'Élevage (...) cette normative légale, résoudra définitivement le problème de l'anarchie en matière de droit foncier.* » Pour le MAC, « *il est nécessaire de faire un cadastre complet, exhaustif et bien formé qui résolve, une fois pour toutes, le problème de la tenure de la terre.* »

Ces considérations, au début de la dernière décennie (1989-2000) de la IV^e République², exprimaient une prise de conscience de la situation chaotique du cadastre, et en particulier de l'ignorance de l'État de la situation de son patrimoine foncier. Ce fut possiblement un produit des nombreuses missions d'experts d'organismes multila-

téraux, dont les propositions sur le foncier insistaient sur ce point. Un rapport de la Banque mondiale regrettait (World Bank 1992, p. 22) qu'il n'existât pas de « *mécanisme qui permette une concordance* » entre cadastre et Enregistrement, et observait « *l'inaction du gouvernement quant au cadastre* ». Les organismes multilatéraux (BM et BID) étaient des sources potentielles de crédit, et leur opinion était prise en compte depuis la chute du prix du pétrole des années 1980, alors qu'auparavant, le Venezuela n'avait pas besoin de crédit extérieur.

Parallèlement, l'on pouvait observer, chez des responsables administratifs, des opinions assez surprenantes de la situation cadastrale, différentes des habituelles déclarations optimistes. Le président de l'IAN opinait en 1989 (*El Nacional*, 28 novembre 1989) qu'il fallait terminer le cadastre des terres de l'Institut, car, selon lui, « *une grande partie des titres de propriété délivrés sous le Président Lusinchi³ doivent être reconsidérés, car les dossiers n'ont pas été bien instruits* ». Le directeur national du cadastre reconnaissait, en 1991, que l'État ne savait pas où étaient ses terres⁴.

Il faut nuancer cette détermination d'accélérer le rythme d'élaboration du cadastre, du fait du peu de précision des mesures qui prétendaient le mettre en œuvre. Si les moyens techniques paraissaient exister⁵, il ne semble pas évident que les objectifs fixés eussent pu être atteints, du fait du manque persistant du lien entre l'Enregistrement et le cadastre, prévu dans la loi de l'Enregistrement de 1978. Un nouveau cadastre réalisé dans ces conditions aurait été rapidement obsolète.

Les années suivantes, les problèmes subsistent, même si le crédit de la BID est approuvé. *El Nacional* du 27 mars 1999 publie un article qui montre peu d'améliorations quant aux difficultés observées depuis 1958 : « *Il y a au Venezuela 31 millions d'hectares ruraux mais il n'existe pas encore de cadastre qui permette de préciser... où est la terre ?, de qui est-elle ? Et combien coûte-t-il d'y investir?... 8 ans après que l'instruction numéro 10 ait fixé un délai d'un an pour élaborer un inventaire des terres, se réalise (à partir de 1997) un programme – financé par la BID – pour réaliser le registre cartographique du pays.* » Selon le directeur du cadastre du MAC, « *le contrat est pour 15 millions de dol-*

lars. Avec les données obtenues, l'on réalisera un plan pilote sur un million d'hectares : pas à pas, ferme par ferme. » Le même directeur insistait sur la difficulté de former un cadastre, en reconnaissant qu'il est encore plus compliqué « *de le maintenir à jour* ».

C'est-à-dire que les déclarations péremptives sur l'importance du cadastre rural ne furent pas suffisantes pour réaliser les objectifs fixés, au XX^e siècle comme au XIX^e. Le cadastre restait incomplet et sans mise à jour.

Le XXI^e siècle : nouvelles tentatives et incendie

Le nouveau gouvernement élu en 1998 s'orientait de plus en plus fermement vers un « socialisme du XX^e siècle » qui peine à se définir. Loin de prétendre à cette tâche complexe, l'on examinera le nouveau cadre institutionnel du cadastre, instauré par le vote (1999) d'une nouvelle constitution, fondatrice de la République Bolivarienne du Venezuela, ou V^e République.

Les articles 306 et 307 de cette constitution disposent : « *L'État... développera l'activité agricole et l'usage optimal de la terre au moyen de la dotation de travaux d'infrastructure, d'inputs, crédits, services de formation et d'assistance technique... Le régime latifundiste est contraire à l'intérêt social. La loi déterminera l'impôt sur les terres oisives et les mesures nécessaires pour leur transformation en unités économiques productives...* » La création de l'impôt foncier, que l'on évoquera plus loin, appelle à la constitution préalable d'un cadastre fiable. Une partie essentielle du nouveau cadre législatif s'attache à la mise en œuvre de ce dernier : la loi de géographie et cadastre national fut promulguée en 2000. Elle avait été annoncée par le directeur du cadastre (dans *El Nacional* du 28 mars 2000), qui considérait que le thème n'avait pas jusque-là été « *abordé de manière technique* », et dont, selon la loi qui allait être approuvée, les municipalités, assistées par l'Institut géographique Simón Bolívar (IGSB) en seraient responsables. La loi promulguée en juillet 2000 confie effectivement, en son article 1, plusieurs missions à cet institut, dont celle de veiller sur « *l'implantation, la formation et la conservation du cadastre sur tout le territoire de la République.* » L'article 27 précise : « *Le cadastre se formera par municipalité et déterminera principalement la recherche et la détermination des : 1. Terres nationales. 2. Ejidos⁶. 3. Terres d'entités* →

³ 1983-1988.

⁴ *El Nacional* du 29 août 1991.

⁵ Face à la perspective du crédit de la BID, de nombreuses firmes ont proposé leur expertise, leur accès à l'information des satellites, etc.

⁶ Terrains municipaux.

² 1958-1999. La première République date du début du XIX^e siècle.

→ publiques. 4. *Terres de propriété particulière ou collective.* »

Les mois suivant la promulgation de la loi sont rappelés les délais (optimistes) fixés pour son exécution. « *Les municipalités sont obligées d'actualiser le cadastre* » rappelle un article de *El Nacional* du 2 août 2000. Le directeur de l'IGSB revient sur la programmation fixée par la loi (*El Nacional*, 19 septembre 2000) : « *Les municipalités ont 68 jours pour actualiser les cadastres... Le 25 novembre prend fin le délai de 120 jours établi par la loi pour que les maires remettent leur rapport cadastral à l'IGSB.* »

Cependant, de nombreuses municipalités⁷ n'ont pas encore élaboré leur cadastre rural à la date d'aujourd'hui. Pourtant, les mois suivant la promulgation de la LGCN, on pouvait observer un esprit de rénovation. Par exemple un article (*El Universal*, 14 août 2000) expose que le Fond de crédit agricole (Fondapfa) rencontre de grandes difficultés, car « *la nation manque d'une base juridique qui permette un meilleur développement du secteur agricole.* ». Le directeur de l'IGSB y fait l'éloge de la loi de 2000 et considère que la technologie disponible permettra de remédier aux vieilles déficiences (bien que les pages précédentes ne nous semblent pas indiquer que la technologie ait été le principal obstacle pour atteindre cet objectif). La situation du cadastre reste un motif de préoccupation pour les organismes multilatéraux. Un article (*El Nacional* du 27 août 2001), cite une étude de la BID qui observe la carence « *d'une base de données cadastrales reliée à l'information juridique existante dans les systèmes d'enregistrement des transactions portant sur la propriété.* » De ce fait, « *l'insécurité de la propriété restreint l'investissement privé..., en empêchant l'accès aux marchés de capitaux et de crédit.* » Selon cette étude, « *...la sécurité de la propriété foncière n'est pas garantie, car l'inscription des titres à l'Enregistrement des municipalités du pays est déficiente.* »

En ce qui concerne l'impôt foncier, mis à part un fugace essai régional au début des

années 1940, il n'a jamais été appliqué au Venezuela (Delahaye, 2001). L'article 20 de la loi de réforme agraire de 1960, annonçant son application aux « terres oisives », n'a pas été mis en œuvre. L'article 307 de la constitution de 1999 marque une volonté plus précise : « *La loi disposera des mesures d'imposition des terres oisives...* » Effectivement, la LTDA consacre les articles 97-115 à l'impôt sur « *l'infra utilisation des terres rurales privées ou publiques* » (art. 97), qui doit être perçu par le Service National Intégré d'Administration Fiscale (SENIAT) à partir de l'année fiscale 2002. Il s'agit probablement de l'objectif le plus important de la LTDA. Mais l'impôt n'a pas encore été recouvré. Dès les premières années, la direction du SENIAT reconnaissait que sa perception allait être particulièrement problématique (déclaration de son directeur dans *El Nacional* du 28 mars 2005). Une explication de cette situation pourrait être la difficulté pratique à le percevoir au niveau national, quand l'expérience indique qu'il devrait l'être par les municipalités ou les régions (Comby et Renard, 1985). Cependant, dans *El Nacional* du 30 septembre 2006, le président de l'INTI (Institut Agraire créé par la LTDA) insiste : « *L'année prochaine, la guerre au latifundio sera basée sur la perception de l'impôt foncier* » et annonce que le document correspondant sera confié aux autorités du SENIAT « *avant la fin de 2006.* » Dans *El Siglo* du 10 janvier 2007 le président du SENIAT confirme « *Le SENIAT a ouvert l'an dernier un registre fiscal d'informations foncières...* » Mais très peu d'inscriptions s'y sont formalisées, selon des sources des bureaux locaux du SENIAT. Plus récemment réapparaît un intérêt pour l'impôt foncier (*El Universal* du 19 avril 2012: « *L'on perfectionne le mécanisme pour appliquer l'impôt aux terres oisives* »). Mais l'on n'observe pas encore d'effets concrets dans ce sens. La décision de percevoir l'impôt semble prise à un plan théorique, sans rapport à la réalité : l'on retrouve les vicissitudes de la mise en œuvre de cadastre.

Aussi bien l'objectif de la LGCN de relier étroitement le cadastre avec l'Enregistrement que celui de la LTDA d'instaurer

l'impôt foncier n'ont pas été atteints : l'on observe un parcours comparable à celui des nombreux textes légaux déclarant les mêmes intentions depuis 1821, tout en évitant de prendre en compte les travaux déjà réalisés, comme s'il s'agissait d'une adaptation répétitive du refrain : « *du passé faisons table rase* ». Mais une catastrophe majeure a frappé : le cadastre élaboré partiellement depuis 1936 fut détruit en 2004 par l'incendie de son siège, la Torre Este du Centre de Caracas (un édifice moderne récemment construit). De nombreuses rumeurs ont couru à ce sujet, l'expérience historique vénézuélienne montrant une fréquence élevée d'incendies d'archives qui pourraient être compromettantes pour telle ou telle personne ou institution. La Torre Este abritait plusieurs administrations. Le fait qu'aucune de ces rumeurs ne fasse allusion au cadastre est une indication du peu d'importance que l'on lui attribue dans le pays. Cet incendie a fait disparaître des données qui manqueront cruellement pour les futurs travaux cadastraux, en particulier les dossiers des ventes de terres publiques réunis patiemment par les fonctionnaires des années 1980-90. Les cadastres régionaux qui existaient en 1998 ne sont pas non plus disponibles⁸. Quant aux cadastres municipaux prévus par la LGCN, il n'existe pas d'indications crédibles à leur sujet. Il semble pourtant urgent de couvrir tout le territoire, car l'article 43 dispose : « *Jusqu'à ce que soit implanté le système intégré, les enregistreurs subalternes exigeront la présentation de la cédula cadastrale et de la carte cadastrale indiquant l'individualisation de l'immeuble ou, en son défaut, un plan topographique, pour l'enregistrement de documents relatifs à déclarations, transmission, limitation et charges de la propriété.* » On peut donc se demander quand le cadastre verra la fin du tunnel. L'incendie crée une césure dans le temps, peu perçue jusqu'ici, mais probablement plus significative pour le cadastre que ne l'a été le changement de la IV^e à la V^e République. Il a véritablement fait « *du passé table rase* ». ■

7 Il n'existe pas de données fiables à ce sujet. Des visites sur le terrain ont confirmé cette situation

8 On ignore leur sort ; ils ne sont plus accessibles.

Bibliographie

- Comby, J. et Renard, V. 1985. *L'Impôt foncier*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Delahaye, O. 2001. *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Caracas, Fondo Editorial Tropykos.
- Gabaldón, E. et Gamus, J. 1983. *La ideología política de Cipriano Castro y el*

problema del poder. Dans VCR, Vol.1, pp. 25-176.

- Troconis, L. 1962. *La cuestión agraria en la historia nacional*. Caracas, Biblioteca de autores y temas tachirenses.
- Venezuela, Congreso de la República (VCR). 1983. *El pensamiento político venezolano en el siglo XX*. Caracas. Volumes 1, 7, 9, et 23.
- World Bank. 1992. *Venezuela: Land Markets, Land Reform, and Rural Land Ownership*. Washington.