

Introduction

La propriété s'entend couramment comme un droit autant qu'un bien possédé. Elle peut être publique, privée, ou commune à un groupe restreint. En termes de concept juridique, elle dispose d'un destin considérable. Tout d'abord, elle est devenue le fondement d'un nouveau pacte social et politique forgé par la Révolution, point de départ de notre analyse. Puis, au terme d'une longue évolution et agrégeant un héritage complexe, le système qui régit la propriété foncière se stabilise en France sous une forme cohérente au milieu des années 1950. Durant cette période, le rapport des individus aux choses continue à s'organiser selon les règles du Code civil de 1804. La propriété s'acquiert soit ordinairement par héritage, soit par échange de consentement entre des parties de manière contractuelle. Dans ce cas, son acquisition est certifiée par l'autorité publique comme le stipulent les dispositions constitutionnelles. Le pouvoir articule les droits des propriétaires avec l'intérêt général par le biais de deux types de règles juridiques : 1) la loi, produit ultime du débat démocratique tranché par le Parlement ; 2) les règlements d'administration publique qui assurent la mise en œuvre des lois au quotidien. Dans ce cadre, le pouvoir exécutif dispose d'une marge d'interprétation des textes élaborés par le pouvoir législatif. Nul ne peut être privé de sa propriété sans une juste et préalable indemnité au terme d'une procédure légale. Ainsi, si les collectivités et les établissements publics peuvent également être propriétaires – l'État possède lui-même un domaine propre administré par les Domaines relevant du ministère des Finances –, leur action sur toutes les autres propriétés reste strictement encadrée. La séparation des pouvoirs permet à la justice de veiller à ce que l'État ne bafoue pas les droits des propriétaires. Si, comme nous le verrons par la suite, la réalité est plus complexe, la doctrine n'en est pas moins fixée.

Cela dit, comme peut en témoigner l'activité agricole, l'évolution sociale et économique fait constamment osciller la structure légale. Par nature, l'agriculture s'appuie sur la mise en valeur des terres dont la propriété n'appartient pas systématiquement à l'exploitant qui les travaille. En outre, la manière d'exploiter un bien est liée à des habitudes anciennes, des usages locaux, dont les législateurs ont reconnu l'existence à défaut de pouvoir les éliminer d'autorité. Ainsi, les anciens usages en vigueur dans les

communautés d'habitants d'Ancien Régime se reconfigurent au cours du XIX^e siècle pour devenir des usages ruraux et locaux. Ces usages résultent de compromis anciens devenus des habitudes sociales. Ils évoluent avec la société qui les porte mais lentement. Ainsi, l'affirmation d'un ordre social, juridique et politique fondé sur la propriété en 1789 débouche sur un problème structurel : comment faire triompher la propriété privée, d'essence libérale, dans une société qui s'organise selon des règles liées aux particularités des activités dans des cadres régionaux variés ? Une tension structurelle, durable, s'installe entre un pouvoir national qui promeut la propriété privée et des sociétés rurales pour qui les usages forment une solide armature de la vie quotidienne. Dès les années 1790, cette tension légale alimente de nombreux conflits, débats, projets législatifs et autres réformes. L'importance de l'agriculture pour le pays ainsi que le poids démographique des campagnes, l'importance politique de leur population et leur place dans l'imaginaire collectif expliquent la longue durée de cette situation en France.

En ce sens, les années 1950 apparaissent comme une période charnière dans l'articulation des besoins de l'agriculture avec le maintien de la primauté à la propriété privée. Le contexte est propice à une vaste réforme dans la manière d'appréhender les droits sur le sol. En effet, les nécessités de la reconstruction, après la Seconde Guerre mondiale, incitent à moderniser l'activité agricole. Par ailleurs, l'urbanisation et l'industrialisation transforment les sociétés rurales. Des décisions majeures sont alors prises pour reconsidérer les droits sur la terre et réformer le fonctionnement du marché foncier dans le but d'accompagner le développement d'une agriculture plus productive. Examinons rapidement ces éléments, dont le présent ouvrage suivra l'émergence et la difficile articulation depuis les années 1790.

La promulgation d'un Code rural intervient en avril 1955. Alors que depuis les années 1800, le vœu d'une codification avait toujours échoué, ce nouveau Code détermine les droits relatifs des propriétaires et des exploitants dans le mode de faire-valoir indirect. Les fermiers sont encouragés à moderniser leur travail et à accroître leur production en ayant la certitude de profiter du fruit de leurs efforts. En cas de vente de terres louées, le fermier obtient un droit prioritaire à l'acquisition : une préemption. S'il ne met pas en œuvre ce droit, le législateur estime que la terre doit être vendue prioritairement à un autre exploitant agricole¹. Cette règle oblige à instituer une information claire sur les transactions foncières au profit des éventuels ayants droit. Plus largement, l'urbanisation et les besoins en équipements du pays encouragent à structurer le marché foncier. Chaque acquéreur potentiel doit connaître les droits et les charges qui grèvent un bien, comme les hypothèques administrées par un service du ministère des Finances². Plusieurs textes sont édictés à ce sujet en 1955. La publicité foncière vise ainsi à collecter, conserver et délivrer les informations juridiques liées à un immeuble et aux charges qui en dépendent. Elle relève d'un système légal d'information du public. Pour identifier et localiser les biens fonciers imputés d'une charge, elle utilise les références cadastrales des parcelles. Le cadastre est un document purement fiscal, propre à chaque commune, circonscription administrative élémentaire en France. Des états de section y recensent les

-
1. La loi du 5 août 1960 confie aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), le soin de superviser le marché des terres agricoles pour faciliter l'installation d'exploitants et la croissance des structures foncières.
 2. Droit réel accessoire accordé à un créancier sur un bien immobilier comme garantie du paiement intégral de la créance. Si le débiteur ne peut pas rembourser ce qu'il doit, le créancier est en droit de réclamer et d'obtenir le paiement de son dû par la vente du bien hypothéqué.

parcelles sur lesquelles sont indiquées la nature de culture ou l'occupation du terrain, et son revenu cadastral. Ce dernier sert de base au calcul de la contribution foncière, payée par chaque propriétaire qui s'y trouve assujéti³. Les matrices cadastrales répertorient pour chaque contribuable d'une commune l'ensemble de ses parcelles. Il n'existe donc pas en France de « livre foncier », au sens d'un registre tenu par un magistrat de l'ordre judiciaire récapitulant l'ensemble des droits et charges pesant sur un immeuble et valant légalement titre de propriété au profit de celui sous le nom duquel l'inscription est enregistrée, comme c'est le cas dans l'espace allemand.

La question du titre de propriété est d'ailleurs assez vague en France. Aucune forme impérative ne définit « un titre de propriété » en droit. Chaque propriétaire prouve sa qualité avec les éléments à sa disposition, par exemple en recourant à des témoignages. Néanmoins, certains documents fournissent généralement cette preuve : les actes authentiques, rédigés par les notaires, officiers ministériels qui reçoivent leur autorité du ministre de la Justice. Les notaires conservent l'original des actes qu'ils rédigent, la minute, mais en remettent une copie à chaque partie contractante et aux services de la Publicité foncière et de l'Enregistrement. Une fois enregistré, l'acte est officiellement reconnu, opposable à un tiers, ou utilisable contre une partie qui n'en respecterait pas les clauses. L'acte authentique diffère de l'acte sous seing privé, ainsi nommé parce qu'il résulte d'un accord écrit entre des parties qui y apposent leur signature sans le concours rédactionnel d'un officier ministériel. L'acte sous seing privé peut être rédigé pour des contrats qui ne nécessitent aucune publication foncière. Chaque partie doit disposer d'un exemplaire identique. Cet acte ne fait foi que jusqu'à preuve du contraire. Sa rédaction peut en effet être contestée puisqu'aucune autorité n'en certifie les circonstances. Il reste cependant soumis à l'enregistrement mais dans un registre spécifique, celui des actes sous seing privé.

En 1955, une loi modifie en profondeur la publicité foncière, dont la dernière réforme d'ampleur datait de 1855 et concernait la transcription des actes soumis à hypothèques. À l'époque, des travaux fonciers importants étaient programmés dans les campagnes et dans les villes par le gouvernement. La connaissance des charges grevant les immeubles s'imposait pour informer les acquéreurs de la situation des biens qui les intéressaient. Les notaires détenaient alors un rôle d'intermédiaire entre le service des Hypothèques et le public, restreignant de fait l'accès des particuliers à l'information. La loi de 1955 modifie les fonctions du service des Hypothèques qui abandonne la seule « transcription » des actes de propriété immobilière susceptible d'hypothèque pour réaliser une véritable « publication » des informations foncières, c'est-à-dire porter à la connaissance du public les mutations annoncées de la propriété et permettre à un ayant droit de se manifester. Les anciens registres hypothécaires, peu maniables, sont alors remplacés par trois séries de fiches rédigées pour chaque circonscription du cadastre (commune). Une première série regroupe toutes les parcelles détenues par un propriétaire et situées sur le territoire d'une même commune. Elles indiquent également les droits fonciers exercés et les charges dont les biens sont grevés. Si un propriétaire dispose de biens dans plusieurs communes, des fiches distinctes le concernant seront établies pour chacune des communes. Une seconde catégorie regroupe les fiches consacrées à chaque parcelle d'une commune sur lesquelles sont mentionnées les mutations les concernant. Elles permettent par exemple de retrouver le propriétaire d'une parcelle et ceux qui l'ont précédé.

3. Il peut exister des exonérations pour divers motifs, notamment prévues par la loi de finances annuelle votée par le Parlement.

Enfin, une troisième catégorie de fiches concerne les immeubles urbains. Le croisement de ces fiches éclaire la situation légale d'un bien et apporte des informations sur les bénéficiaires des charges et des droits fonciers qu'il porte.

La situation de 1955 qui vient d'être décrite, résulte d'un héritage complexe à la croisée de la philosophie, du social et du politique. Disposer librement, pleinement et totalement d'un bien susceptible d'appropriation fonde le droit de propriété. Le Code civil de 1804 le résume autour de l'*usus*, du *fructus* et de l'*abusus* : l'*usus* est le droit d'utiliser son bien ; le *fructus* consiste à en percevoir les revenus, les fruits ; et l'*abusus* assure le droit d'en disposer librement, en l'altérant, le détruisant, le vendant, le gageant, le louant, le donnant. La réunion de ces trois caractères définit la plénitude de la propriété. Cependant, en tant qu'êtres sociaux, les hommes se fixent des règles collectives qui tempèrent cette pleine propriété. L'autorité souveraine par le biais des lois, cherche à articuler la propriété privée individuelle avec les intérêts communs. Aussi, la vision juridique n'est-elle que l'écume du problème, un voile qui, si l'esprit s'y arrête exclusivement, empêche de saisir la complexité du fonctionnement social qui entoure la question de la propriété.

En apparence, la définition du droit de propriété a été actée clairement dès les premiers moments de la Révolution française. Le pacte politique né de la Révolution repose en effet sur des principes sanctionnés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le 26 août 1789⁴. Son article 2 stipule que « le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme ». La propriété est citée immédiatement après la liberté. C'est une caractéristique indissociable de l'être que de disposer de « propriétés ». Cela implique à la fois le droit inaliénable pour tout homme de posséder quelque chose et l'idée que tout individu est doté par nature d'une emprise sur les choses indispensables à sa vie, à commencer par le droit d'être son propre et unique maître. Une vision naturaliste est associée à une vision pratique. L'idée que la propriété soit indissociable de l'individu existe dans l'idée que toute chose est dotée en elle-même de caractères propres, qui en assurent la définition, la distinction, à l'image des propriétés d'une matière. Le langage juridique désigne ce caractère comme un accessoire, un élément qui accompagne mécaniquement une chose, qui en est le prolongement naturel. L'article 4 de la Déclaration de 1789 tempère néanmoins « l'exercice des droits naturels de chaque homme » en stipulant qu'il « n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi ». Les conventions politiques sont donc nécessaires pour permettre à chacun d'exercer ses droits, notamment de propriété. Le dernier article de la Déclaration, le dix-septième, proclame que « les propriétés étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Cet article est ajouté lors de la séance de l'Assemblée constituante du 26 août 1789⁵. Le pluriel est employé ici de manière conjoncturelle pour désigner tous les droits assimilables à des propriétés, tels ceux dont bénéficiaient les anciens maîtres de la terre, les

4. Pour comprendre les débats de l'époque, et parmi une très vaste littérature, voir Koubi (1990). Sur la rédaction de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, voir Rials (1988) et Baecque, Schmale et Vovelle (1988).

5. Des députés sont élus pour rejoindre les états généraux, puis convoqués pour résoudre la crise financière. Le 20 juin 1789, ils promettent de ne se séparer qu'après avoir élaboré une constitution pour le royaume. Pour ce faire, ils proclament la transformation des états généraux en Assemblée nationale constituante le 28 juin 1789. Elle est connue sous le nom de Constituante. Les élus sont eux-mêmes habituellement désignés par le nom de « constituants ».

seigneurs, qui demandent alors à être indemnisés à la suite de la suppression des seigneuries. Toutefois, très vite, le singulier est rétabli au nom des règles de l'orthographe, et parce que les débats ont fini par trancher à l'encontre de l'assimilation des anciens droits féodaux aux propriétés, comme nous le verrons par la suite. L'objectif est également de revenir à une conception plus philosophique de la propriété.

Toute la réflexion d'août 1789 se déroule dans un climat d'insurrection. La Grande Peur marque les premiers moments de la Révolution française (Lefebvre, 1932)⁶. Craignant l'incertitude créée par l'effondrement du pouvoir royal et la réaction armée de ses soutiens, des gardes villageoises et des troupes armées se forment dans les provinces de France. Des châteaux sont pillés et incendiés, avec à l'intérieur les titres des anciens seigneurs. Des représentants de la noblesse et du clergé – deux des trois ordres qui représentent la population du royaume aux états généraux – pensent ramener le calme en proclamant, dans la précipitation, l'abolition générale de tous les privilèges lors de la nuit du 4 au 5 août 1789. Il devient dès lors urgent de fixer le cadre de la future constitution du royaume pour faire face à l'effondrement de ses structures. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est promulguée le 26 août 1789 et rassemble les principes à suivre. Sous la pression des événements, un objet philosophique, la propriété du sol, a été transformé en socle de l'ordre social à venir. Les constituants veulent rationaliser les droits sur le sol et faire de la propriété du « fonds », c'est-à-dire de la terre, l'assise de tous les autres droits fonciers. Ils accordent au propriétaire l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus*. Or, l'inscription de la propriété privée dans l'esprit des Français est un processus très délicat tant la rupture est puissante avec les habitudes anciennement établies.

Jusque-là, l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus* étaient généralement dissociés suivant les bénéficiaires. Les droits sur la terre formaient des propriétés attachées à la qualité de leurs détenteurs. Le propriétaire éminent avait l'emprise sur le fonds et le propriétaire physique, détenteur de la propriété utile, en avait la possession. Ce dernier payait chaque année une redevance symbolique comme tenancier au premier. Chacun pouvait vendre son bien sans remettre en cause les droits de l'autre sur le bien concerné. Si le vendeur était le propriétaire utile, une taxe était prélevée au profit du propriétaire éminent. Au-delà de cette bipartition entre la propriété et la possession, les droits sur les fruits du sol étaient répartis entre de nombreuses mains et étaient considérés comme autant de propriétés. L'usage des terres, l'accès à certaines ressources suivant les périodes, comme le ramassage des restes d'une récolte, en formaient les éléments principaux. La propriété dépendait moins de la maîtrise du terrain que de l'identité des individus, d'un statut de résident et de membre d'une communauté villageoise. Ainsi, un homme de telle condition, né à tel endroit, dans telle famille, dans telle communauté, dans telle province, disposait de droits sur des terres et de privilèges qui le différenciaient de ses contemporains nés dans d'autres lieux et d'autres conditions sociales. Ces droits particuliers formaient l'armature de la société française avant 1789.

En proclamant l'abolition générale des privilèges pour fonder l'égalité civile et la citoyenneté politique en août 1789, les constituants détruisirent ce système. Des droits anciennement reconnus comme imprescriptibles devinrent des tolérances sociales en sursis. Chacun comprend que le rapprochement de l'*usus*, du *fructus* et de l'*abusus* dans les mains du seul propriétaire du sol bouleversa les équilibres sociaux, là où des droits étaient auparavant garantis à toute la population par la coutume et les usages. Les

6. L'auteur insiste sur la peur d'un complot aristocratique. L'analyse est nuancée par Tackett (2004a).

constituants ont voulu substituer un système reposant sur une entente contactuelle entre le propriétaire foncier et les parties intéressées à l'exploitation des terres et l'utilisation de leurs ressources. Ils ont conféré un avantage social et politique au propriétaire du fonds. Cependant, la certitude d'agir en ce domaine par la seule force de la loi a rapidement été tempérée, l'application réelle des décisions des constituants soulevant nombre de tensions. Les nouvelles autorités durent éclaircir le sens des lois et multiplier les règlements d'administration publique pour les faire admettre. Pour cela, ils se sont appuyés sur l'institution judiciaire, elle-même en pleine reconfiguration. Ainsi, et surtout à partir de 1795, l'activité réglementaire du pouvoir exécutif devient essentielle dans la structure de la société, au-delà des lois votées par le pouvoir législatif (Verpeaux, 1998). De même, devant les omissions du Code civil, la jurisprudence, issue des litiges tranchés devant les juridictions du pays, s'impose pour articuler les différentes manières de concevoir la valorisation d'un bien foncier (Gau-Cabée, 2006).

L'une des difficultés structurelles rencontrées par les constituants tient à la résistance de deux formes anciennes de propriété peu en adéquation avec leur nouvelle conception. La première concerne les droits d'usage revendiqués par les particuliers sur des terres appropriées. La seconde tient à l'existence de propriétés communes, auxquelles les populations étaient parfois très attachées mais dont le statut devient désormais incertain. En décembre 1789, les nouvelles municipalités qui dirigent les communes, sont reconnues propriétaires du patrimoine des communautés d'habitants auxquelles elles succèdent. Sanctionner l'existence de telles propriétés soulève diverses questions quant à leur administration. Doivent-elles être gérées au nom du peuple pour alimenter un budget commun ? Chacun a-t-il le droit de prélever directement des ressources sur ces propriétés ? Faut-il faire disparaître de telles propriétés au profit de particuliers et, si oui, de quelle manière ? Avant 1789, la théorie légale érigeait en définitive le roi en maître de toutes les terres, aussi bien celles qui tombaient en déshérence, que celles qui n'étaient pas encore appropriées et qui n'étaient pas susceptibles de l'être. Depuis le xv^e siècle, le domaine de la Couronne attaché au royaume est dissocié du domaine privé du roi. Durant la guerre de Cent Ans, conflit né des revendications de la monarchie anglaise sur le royaume de France, l'inaliénabilité du domaine de la Couronne est affirmée. Le roi ne peut démembrer le royaume au profit d'une puissance étrangère. Au moment de la Révolution, le domaine de la Couronne devient le domaine de la Nation auquel est rattaché le domaine du roi après la déchéance de Louis XVI (né en 1754, roi en 1774, mort en 1793). À ce noyau, s'ajoutent les confiscations des biens des ennemis de la Révolution, devenus *ipso facto* ennemis de la Nation. De nombreuses réclamations s'attaquent à ces décisions et deviennent particulièrement fortes après 1815, date de l'effondrement de l'Empire de Napoléon et de la restauration du pouvoir monarchique avec les frères du défunt Louis XVI.

Examiner comment la propriété privée est devenue le pivot de la France après 1789 oblige donc à se placer au cœur d'une expérience historique singulière. La philosophie sur laquelle la nouvelle France se construit engendre un arsenal juridique et institutionnel dont l'acceptation par les populations ne va pas de soi. Le rapport au foncier oblige à des ajustements très réguliers du droit. Il conduit à des compromis divers, selon les époques et les régions. Loin d'être aussi évident que le Code civil de 1804 ne le postule, le droit de propriété est façonné par la puissance des habitudes locales et par les rapports de force qui s'expriment dans tout l'édifice social et politique. De là découle en partie le caractère très particulier des lois qui intéressent l'activité agricole et le rapport à la terre en France.

C'est par excellence un ensemble hybride où le règne de la loi nationale, mythe juridique posé par la Constituante, laisse place à une pluralité de configurations régionales, enracinées dans la vitalité des usages auxquels les populations se réfèrent. En ce sens, il existe bel et bien une tension légale – jamais vraiment résolue – concernant la manière dont divers usages s'articulent sur un territoire donné. « Jamais vraiment résolu » car les usages vivent et se renouvellent en permanence. Quant à la loi nationale, elle représente un cadre général, une aspiration à l'unité, plutôt qu'un bloc homogène tant les exceptions, les clauses dérogoatoires et les compromis avec les usages locaux sont nombreux. Malgré tout, un mouvement de fond montre le désir des autorités de faire triompher la propriété privée, parachevant une aspiration exprimée par une partie des élites depuis la fin du XVIII^e siècle.

En effet, les constituants souhaitent établir le règne de la propriété privée dans le sillage des idées des physiocrates. Ces disciples de François Quesnay (1694-1774) sont persuadés que la terre est la source de toutes les richesses, le fondement de toutes les sociétés, la seule vraie valeur inaltérable capable d'assurer la vie et l'indépendance des individus. Les réformateurs du temps de Louis XV (né en 1710, roi en 1715-1774) et de Louis XVI proposaient de stimuler la production des richesses en assurant à chaque individu la faculté de disposer librement de son bien. L'impôt serait établi sur la valeur productive des terres et chaque individu majeur contribuerait à hauteur de ses revenus aux charges collectives. Ce sont les orientations que retiennent les constituants. Dans un tel système, lever la contribution foncière nécessite de disposer d'un registre de la distribution des terres possédées dans chaque localité et d'en connaître la valeur productive. Le cadastre se charge de cette fonction mais les renseignements qu'il apporte ne valent pas titre de propriété.

De fait, les constituants retiennent pour principe que le transfert marchand d'une propriété résulte purement d'un accord consenti entre un vendeur et un acquéreur. Une convention privée donne donc naissance à un droit de propriété, reconnu comme tel du fait de la transaction opérée. L'ancien consensualisme est ainsi perpétué. Les adages du juriste Antoine Loysel (1536-1617) demeurent des références pour ses successeurs des années 1780 : « Qui vend, dit le mot » et « L'on a pas plutôt vendu la chose, qu'on n'a plus rien » (Loysel, 1607, titre III, art. I et VI). De même, les réflexions de Jean Domat (1625-1696), autre grand juriste, demeurent centrales. L'auteur des *Lois civiles dans leur ordre naturel* écrit que « les conventions s'accomplissent par le consentement mutuel donné et arrêté réciproquement. Ainsi la vente est accomplie par le seul consentement, quoique la marchandise ne soit pas délivrée, ni le prix payé » (Domat, 1695-1697, livre I, titre I, art. VIII). Le Code civil de 1804 reprendra en son article 1583 le même principe en déclarant que « la propriété est acquise de plein droit à l'acheteur, dès qu'on est convenu de la chose et du prix, quoique la chose n'ait pas été livrée ni le prix payé ». Le contrat repose sur le respect de la parole donnée mais l'autonomie de la volonté demeure parfois problématique. Comment, en effet, garantir que le consentement est donné sans pression, sans contrainte, au-delà des formules énonçant que les parties agissent de leur plein gré, « sain de corps et d'esprit » ? Le recours à un notaire est censé garantir la réalité du consentement des parties. Il n'est jamais question de soumettre l'acquisition d'une propriété à une procédure juridique, ni à un acte judiciaire qui permettrait une inscription sur un quelconque livre foncier. Seule la volonté libre des parties doit présider au fonctionnement du marché de la terre.

Ainsi, l'histoire du foncier rural est plus complexe qu'une lecture strictement juridique ne le suppose. L'écart entre ce qui est proclamé et ce qui est effectif est au cœur de notre démarche. Dans la logique juridique et administrative, la promulgation d'une loi équivaut à supposer qu'une vie nouvelle débute, mais l'approche historique rappelle qu'il ne suffit pas d'un texte pour changer brusquement un monde. En effet, les héritages pèsent longuement sur les structures sociales. La notion de propriété privée ne s'est glissée dans la conscience du plus grand nombre qu'à la suite d'un long processus, impliquant de nombreux acteurs, depuis les autorités centrales, à Paris, jusque dans les localités, *via* de nombreux relais tels le personnel politique et administratif ainsi que les notables qui jouissent d'une forte influence sociale et politique. Par ailleurs, des différences régionales sont à relever dans la diffusion et l'application des injonctions nationales. Le phénomène articule des niveaux de pouvoir, de décision et de perception variables selon l'échelle de l'observation. La France de 1789 est un rassemblement d'ensembles régionaux dont les habitudes de vie forment une vaste mosaïque. Or, avec la Révolution, la Nation se proclame une et indivisible. De cette situation jaillissent des tensions dont les manifestations porteront très loin dans le XIX^e siècle, comme le lecteur pourra le découvrir à travers la présente étude. Les difficultés que les autorités publiques rencontrent sont particulièrement focalisées sur les droits d'usage. Ces dernières ont choisi de construire le pays sur un socle de propriétaires terriens à qui revient réellement le pouvoir, négligeant de ce fait l'étendue des résistances à affronter, comme peut en témoigner le panorama de l'évolution générale de la France.

Après 1815, les questions de propriété sont toujours âprement discutées. Le régime politique est alors censitaire, fondé sur le paiement d'un montant minimum de contribution foncière. Ce système perdure jusqu'en 1848. Au-delà, les détenteurs du sol occupent toujours une place centrale dans la vie politique. La Restauration (1815-1830) voit le retour au pouvoir des anciens adversaires de la Révolution. Tout en maintenant l'armature administrative et l'acquis juridique de ce temps, le régime paraît vouloir redresser la France d'avant 1789 alors que la société n'y est majoritairement pas favorable. L'opinion la plus royaliste – les ultraroyalistes – fait pression pour abandonner la centralisation administrative et l'œuvre légale élaborée depuis la Révolution. Elle parvient brièvement à suspendre l'exécution du cadastre fiscal décidé sous l'Empire, puis à faire admettre que sa réalisation doit relever des départements et non de l'administration centrale. L'une des sources de cette hostilité vient du refus de voir l'entreprise cadastrale évoluer vers un livre foncier car cela entérinerait définitivement le vaste transfert de biens opéré sous la Révolution. En effet, les ultraroyalistes œuvrent en même temps pour être indemnisés des pertes foncières subies durant cette période. De même, ils espèrent transformer le système fiscal, leur secret espoir étant d'anéantir le principe de la contribution foncière – ce qui alimente en retour une violente hostilité envers le cadastre. Les ultraroyalistes souhaitent restaurer un ordre social fondé sur la suprématie d'une noblesse ancienne, largement mythifiée, peinte sous le visage des premiers conseillers des rois et de figures protectrices du peuple (Vivier, 2008).

Face à la politique conduite sous la Restauration, le mécontentement grandit dans l'opinion. Il s'amplifie jusqu'à produire une révolution d'où naît la monarchie de Juillet en 1830. Toutefois, cette révolution ne modifie guère l'attitude des élites à l'égard de la propriété privée. En effet, les orientations gouvernementales inquiètent toujours les populations qui tiennent aux droits d'usage pour vivre. Les mécontents sont d'autant plus nombreux à une période où grandissent les aspirations à plus de démocratie.

Les difficultés de l'année 1847 accentuent les récriminations tandis qu'une campagne d'opinion est conduite contre le gouvernement par les mouvements favorables à une réforme électorale. C'est dans ce climat mouvementé que naissent la révolution de février 1848, puis la Deuxième République, vite paralysée par la crainte de nombreux propriétaires de voir surgir une république trop sociale. Ces derniers apportent alors leur soutien à Louis-Napoléon Bonaparte (1808-1873), le neveu de Napoléon I^{er}, pensant qu'il défendra leurs intérêts. Élu président de la République (1848-1852), celui que l'opinion nomme le Prince-Président s'attaque aux contestations sociales puis opère un coup d'État le 2 décembre 1851. Le régime en place consolide l'ordre social fondé sur la propriété et refuse de restaurer un suffrage censitaire : l'influence électorale des propriétaires fonciers s'en trouve en apparence amoindrie. Par ailleurs, l'appareil policier est amplifié et restructuré pour déjouer de nouvelles contestations. Cela dit, une partie des campagnes profite du nouveau climat politique et économique, et les nouvelles villes manufacturières voient affluer nombre d'indigents et de sans-terre. En outre, après 1860, l'engagement du pays dans le libre-échange provoque de nouveau la colère de certaines franges de la population agricole, qui dénonce en 1866 et 1867 la lourde concurrence des laines et des blés venus de l'étranger. Le naufrage précipité du Second Empire dans la guerre contre la Prusse en 1870-1871 suspend des réformes politiques trop tardivement entreprises.

À la suite de la crise militaire et politique de 1870 et 1871, les propriétaires redoutent l'avènement d'une république sociale. L'insurrection parisienne de la Commune (mars-mai 1871) signe à leurs yeux la pire des menaces. Après la répression des communards, une majorité conservatrice hésite dans les formes du régime à adopter. La Troisième République s'impose alors dans un climat incertain. Modérée, elle recherche l'appui des propriétaires, qui semblent le meilleur rempart de l'ordre. Le danger est désormais associé aux villes où l'agitation ouvrière semble trouver un terreau fertilisé par la diffusion d'idéaux socialistes, marxistes ou non, et anarchistes. Le régime républicain surmonte les contestations politiques, parfois violentes, notamment dans les années 1890. Il affronte ensuite la Grande Guerre (1914-1918) et les difficultés de la reconstruction du pays, dans un contexte international compliqué. Plus généralement, l'agriculture rencontre certaines difficultés dans les années 1880-1930 : les cours des prix agricoles sont bas et la modernisation de la production est difficile. L'époque est celle d'un grand basculement et la puissance sociale et politique des propriétaires fonciers s'en trouve menacée. De nombreuses voix exigent que la suprématie du propriétaire soit tempérée en faveur de « la propriété culturale » de l'exploitant agricole, travailleur effectif des terres. L'enjeu est de lui donner les moyens de moderniser son travail pour améliorer sa situation et celle du pays. Cette réflexion fait suite à un sentiment d'abandon des campagnes au profit des villes industrielles.

Établi sur la défaite de 1940 face à l'Allemagne nazie, le régime de Vichy (1940-1944) développe une puissante rhétorique de « révolution nationale ». Si revitaliser les campagnes apparaît comme un de ses objectifs centraux, les mesures en faveur d'une hausse de la production agricole ne sont guère mises en application sur le moment. Elles influencent néanmoins la législation de la Quatrième République (1947-1958), dont la faiblesse ne l'empêche pas de ciseler un système qui garantit des droits aux exploitants, rappelle l'importance de la propriété privée, réorganise le service des Hypothèques et fonde un véritable service de Publicité foncière, tout en conservant un cadastre fiscal, et en refusant en conséquence le livre foncier garant des titres de propriété. Cette

période marquera le point final de notre réflexion. À partir de 1957-1962, l'engagement de la France dans la Communauté économique européenne change le rapport au foncier agricole de manière déterminante. L'effort des gouvernements portera dès lors sur la modernisation des structures de l'exploitation.

À travers cette évolution, le lecteur saisira l'importance des liens qui existent entre la propriété foncière et les régimes politiques. La manière dont les ruraux conçoivent la propriété ne recoupe qu'imparfaitement la définition que les juristes lui donnent, malgré des ajustements réguliers du droit. En effet, une partie de la population française vit avec l'idée d'être non seulement propriétaire de biens à titre personnel, mais aussi de disposer de droits sur des biens dont elle ne détient pas toujours le fonds. Les habitudes s'enracinent dans des usages issus d'anciennes coutumes et d'anciennes concessions des pouvoirs abattus en 1789. Le droit issu de la Révolution entend réduire ces références et ces pratiques, voire les annihiler, au nom de la plénitude de la propriété.

Dans ce contexte, l'enjeu du présent travail est de saisir comment la définition de la propriété présentée par les assemblées révolutionnaires (1789-1794), puis consolidée au cours du Directoire et de l'Empire (1795-1815), s'est diffusée, imposée et modifiée dans une société qui ne la partage pas d'emblée. L'histoire sociale du fait politique est au cœur de la démarche. La diffusion de l'idée de propriété comme socle de la société témoigne de la capacité d'une élite à s'organiser pour maîtriser les rouages du pouvoir et assurer la définition d'un ordre légal favorable à ses opinions. L'histoire du foncier s'inscrit dans une histoire des rapports de force au sein de la société française depuis 1789. Des perceptions antagonistes s'affrontent autour de la définition des droits sur les terres jusqu'à ce que les visions en faveur de l'individualisme agraire ne s'imposent. Un autre clivage viendra ensuite structurer le droit foncier, celui entre les défenseurs d'un droit du propriétaire, fondé sur une entière liberté, et les partisans d'un droit rural plus sécurisant pour l'exploitant en faire-valoir indirect par rapport au propriétaire du fonds. Le lecteur gardera à l'esprit qu'une croissance démographique est observée dans les campagnes jusque vers le milieu du XIX^e siècle, et accompagne les tensions entre droit du propriétaire et partisans des usages agraires issus de l'ancienne France rurale. Au-delà des années 1850, si la population rurale demeure majoritaire jusqu'en 1931, son reflux permet d'apaiser une partie des tensions sur la place des usages agraires tandis que le débat s'oriente autour de la manière de garantir aux exploitants des droits utiles à leur activité, dans la durée et sur des terres qu'ils ne possèdent pas toujours.

Précisons que cet ouvrage n'est ni une histoire de l'agriculture, dans ses mutations et ses productions, ni une histoire sociale des campagnes, ou encore une histoire des techniques. Il s'agit d'une histoire du foncier rural mobilisant des éléments environnementaux, paysagers, juridiques, culturels, démographiques, sociaux, politiques, techniques et économiques. La relation à la terre en est le pivot même si la question des héritages est omniprésente, comme en témoigne le maintien des usages au sein de l'armature légale du pays. Les structures nées en un temps ne s'effacent pas systématiquement lorsque sont décidées de nouvelles orientations. En effet, résoudre une question posée à une époque donnée, n'élimine pas l'ensemble des problèmes que pouvait générer cette même question. De même, des difficultés en apparence secondaires à une époque peuvent parfois devenir très problématiques les décennies suivantes. Enfin, certains choix peuvent engager lourdement l'avenir.

La documentation mobilisée pour cette étude est importante. La propriété alimente une production légale, juridique et administrative considérable et elle triomphe

au palmarès des thèmes les plus abordés depuis la Révolution. Les centres d'archives conservent un matériau très dense à son sujet, qu'il soit de nature administrative, judiciaire, fiscale ou privée. Depuis la Révolution, les libéraux ont longuement argumenté pour promouvoir la liberté de disposer de son bien tandis que les socialistes, depuis les années 1830 en France, ont attiré l'attention sur les méfaits d'un ordre exclusivement privatif. Les débats autour de la maîtrise de la terre ont ainsi suscité de nombreux écrits démontrant son aspect très politique. En outre, l'histoire rurale de la France est très riche, surtout avec l'apport du courant des Annales, à la suite des travaux de Marc Bloch (1886-1944). La géographie rurale a elle aussi été très active en analysant les structures foncières des différentes régions dans le sillage de Paul Vidal de La Blache (1845-1918). La sociologie n'est pas en reste avec de solides études liées aux mondes ruraux, en particulier depuis celles menées par Henri Mendras (1927-2003)⁷. L'histoire du droit a également beaucoup produit sur la question. Cette étude mobilise par ailleurs des travaux sur la police et la justice qui apportent un éclairage sur les sociétés rurales. La bibliographie sélective en fin du volume offre un panorama synthétique des principaux travaux utiles pour approfondir les thèmes abordés ici.

L'ouvrage adopte une perspective chronologique. La Révolution impose la propriété comme fondement de la société et de la citoyenneté politique. Posséder la terre a alors une signification centrale pour le fonctionnement du pays. En 1848, la proclamation du suffrage universel masculin lui fait perdre ce rôle d'assise du corps électoral. La propriété prend alors un sens plus strictement économique et engendre de nouveaux débats sur l'inégalité des fortunes. Jusque dans les années 1950, l'accès à la terre et l'exercice des droits sur le foncier agricole prennent une importance économique notamment avec la problématique de la modernisation de l'agriculture. Dans ce cadre, la première partie de l'ouvrage se concentrera sur les fondations d'un ordre nouveau, sur la propriété privée et la liberté des propriétaires, de la Révolution à l'Empire (1789-1815). Les autorités rationalisent le droit à partir d'une réflexion nationale tandis que les diverses régions du pays sont imprégnées de règles anciennes et variées issues d'usages coutumiers. La plupart des instruments légaux entourant la vie de la propriété seront donc définis durant cette période. Dans un deuxième temps, nous montrerons qu'une organisation de la société d'après les droits dominants du propriétaire foncier génère de multiples tensions, notamment du fait de la persistance d'une conception du droit fondé sur les anciens usages. Nous décrirons ainsi comment la réalisation concrète du cadastre fiscal a influé sur le cadre de vie et d'activité des habitants des campagnes. Enfin, la troisième partie examinera comment s'opère progressivement l'articulation des différents droits liés à l'usage des terres et comment, en particulier, s'impose l'idée de garantir aux exploitants les moyens d'agir dans la durée sur des espaces dont ils ne sont pas systématiquement propriétaires. Les débats sont parfois houleux à ce sujet. Les chocs militaires de 1914-1918 et de 1939-1945 offrent paradoxalement deux opportunités considérables pour accélérer les réformes en ce sens. Il est vrai que le reflux de la population des campagnes et l'essor de nouveaux secteurs économiques facilitent l'apaisement des tensions au sujet de la gestion du foncier agricole.

Le rythme de développement de certains éléments a conduit à les analyser au moment où ils deviennent véritablement centraux dans l'opinion. Ainsi, le cadastre fiscal, imaginé dès la fin du XVIII^e siècle, tenté sous la Révolution et redéfini sous le Premier

7. Voir Mendras (1967) où l'auteur décrit comment disparaît, au cours des années 1960, l'ancienne structure agricole de la France au profit d'une intégration capitaliste de l'agriculture.

Empire, ne se concrétisera vraiment qu'à partir de la Restauration et de la monarchie de Juillet, d'où le choix de l'étudier d'une part dans la première partie, pour la réflexion initiale, et d'autre part dans la seconde partie, pour sa réalisation effective. De même, les associations de propriétaires pensées dans les années 1800, seront profondément réformées sous le Second Empire et véritablement encouragées durant la Troisième République, ce qui nous amène à en analyser le fonctionnement dans la troisième partie. Si nous choisissons d'aborder un thème dans une partie plutôt que dans une autre, c'est que le débat à son sujet est particulièrement vif au moment de la période retenue, notre objectif étant d'exposer les phénomènes quand ils mobilisent pleinement le pays. Que le cadastre français soit nommé « napoléonien » n'empêche pas que sa réalisation effective soit très postérieure au Premier Empire, permettant ainsi de modifier l'orientation de bien des textes qui l'ont fondé.