

Le cadastre grec, arlésienne européenne

Cela fait plusieurs décennies que la Grèce doit s'atteler à la constitution d'un cadastre. Les gouvernements successifs l'ont promis et les Grecs n'ont presque rien vu venir. Si le prochain souhaite le faire, il manque cruellement de moyens.



© JIMCOPIEA

Quand Miltos évoque sa maison familiale sur l'île de Kos, il définit ainsi le terrain qui l'entoure : « il longe la route, puis la parcelle court jusqu'au troisième arbre; elle continue ensuite jusqu'au buisson, et enfin, retour à la route. » Une précision relative... « On vit avec ! Personne ne conteste la propriété », rétorque Miltos. Ce bien, qui se

transmet dans la famille depuis des générations, est inscrit au registre des hypothèques, fondé sur le nom du propriétaire, mais ne figure pas au cadastre, car la Grèce n'en est pas dotée sur le plan national. Du coup, Miltos comme nombre de Grecs ne payaient, jusqu'en 2014, que de faibles taxes sur leurs biens immobiliers. Et avant 2011, seuls les plus gros propriétaires – Église

🔴 **Les constructions sauvages inachevées sont nombreuses en Grèce, comme ici, à Aspropyrgos, dans la banlieue d'Athènes.**

orthodoxe mise à part - étaient imposés sur leurs biens alors qu'un peu plus de 77 % des Grecs sont propriétaires de leur logement. Dans ce pays qui n'a connu au XX^e siècle qu'instabilité politique, guerre civile et dictature, et où l'assurance sociale, les retraites et les aides publiques sont très limitées, avoir un toit à soi est considéré comme la meilleure sécurité.

Spéculation étrangère

Avec le nouveau mémorandum voté dans la nuit du 13 au 14 août dernier, le gouvernement grec doit reprendre les travaux entamés depuis des décennies. Parviendra-t-il à les achever ? Jusqu'alors, « beaucoup d'argent a été dépensé sans succès dans des tentatives de mise en place d'un cadastre dans le pays », reconnaît un collaborateur au ministère grec du redressement productif et de l'énergie, l'un de ceux chargés du dossier. Dans les années 90, l'Europe a voulu mettre en place le cadastre grec. Les spéculateurs, étrangers notamment, sont arrivés comme un chien sur un os ; les prix des terrains ont augmenté. Nombre d'édiles locaux n'ont pas ratifié les travaux menés par l'organisme en charge du dossier qui « prenait son temps », confie un spécialiste, à micro fermé. Avec la crise de 2010, et le premier mémorandum, le chantier est rouvert. En échange de prêts évitant au pays la faillite, le gouvernement d'alors, mené par le social-démocrate Giorgos Papandreou, s'engage à mener à bien un certain nombre de réformes. Parmi celles-ci, la définition des parcelles et des propriétés du territoire. « En 2011, le gouvernement a créé une entité autonome, de droit privé, pour >

GRÈCE

> procéder de façon plus flexible et efficace à la mise en place du cadastre; des normes ont été définies mais de nouveau, la tâche n'a pas abouti », précise le collaborateur. Rebelote en 2013, lorsqu'Antonis Samaras, de Nouvelle Démocratie (droite conservatrice) était Premier ministre. « Avec la troïka (UE, BCE, FMI), il a été acté qu'il fallait réaliser dans des délais brefs un cadastre, même allégé. Il devait être prêt pour 2020 », poursuit le spécialiste. Une nouvelle loi passe... qui modifie la façon dont le projet doit être développé. Au final, « cette compagnie privée a démontré son inadéquation ».

Manque à gagner fiscal

Pour comprendre la situation actuelle, « il faut prendre en compte le temps long », explique l'historien Olivier Delorme. Auteur d'une somme sur l'histoire de la région (1), il souligne que la Grèce « n'a pas le même rapport à la propriété foncière que l'Europe latine. Lors de la conquête turque au XV^e siècle, toute terre appartenant à des chrétiens est devenue propriété du sultan qui en concédait ensuite les revenus d'exploitation à des musulmans. Se convertir soi-même à l'islam ou la donner à l'Eglise, exclue de la saisie des terres par les Ottomans, furent les moyens d'éviter une telle dépendance. Puis après l'indépendance (au début du XX^e siècle pour la Grèce du nord), la question se posa de savoir si les terres appartenant à des Turcs musulmans deviendraient propriété de l'État grec ou des paysans qui la cultivaient pour les anciens propriétaires. »

Ce « temps long » a laissé des traces. Tout d'abord, jusqu'en 1994, le titre de propriété n'était fondé que sur le nom du vendeur. Désormais, chaque nouveau titre de propriété est inscrit au registre des hypothèques et doit aussi être immédiatement inscrit au cadastre. Quant aux titres antérieurs, ils sont en cours d'enregistrement au fur et à mesure que le cadastre est réa-

lisé dans les communes... En outre, comme le précise Georgios Katrougalos, ancien avocat devenu ministre et qui, jusqu'en juillet 2015 était en charge de la réforme administrative, « les régions de Grèce sont encore sous des juridictions différentes: vénitienne, byzantine... C'est une partie du problème » De surcroît, « les terres appartenant à l'État n'ont jamais été définies exactement ». Ce à quoi Olivier Delorme ajoute que « dans des relations clientélistes entre gouvernants et population, il était pratique d'avoir des gens qui occupaient des terres sans titre de propriété ». Les colonels au pouvoir entre 1967 et 1974 ont même offert des parcelles côtières à des ingénieurs, cadres ou hauts responsables de l'État en échange de leur silence... et en fermant les yeux sur les constructions qu'ils y implantaient.

Pas de réticence de la population

Finalement, l'histoire du cadastre retrace les méandres de l'histoire grecque... et des petits arrangements entre amis symptomatiques d'un « État clientéliste ayant intérêt à maintenir, avec la terre, un rapport de domination », selon les mots de l'historien. Autant d'aspects avec lesquels Syriza avait promis de rompre dans sa campagne électorale. Cette position, ses élus la maintiennent aujourd'hui. « Il est urgent de doter la Grèce d'un cadastre car son absence génère un manque à gagner dans la collecte de l'impôt foncier; il faut aussi établir un plan d'occupation des sols pour que le patrimoine naturel ne puisse plus être accaparé par des multinationales dans des conditions totalement opaques », explique Katerina Iglesi, députée de Syriza. « Il est nécessaire d'avoir un cadastre et un inventaire du patrimoine », déclare Georgios Katrougalos. « Ce serait une réforme très importante, et toute la population le sait. »

Elle le sait d'autant mieux que l'impôt foncier a décuplé en quelques années au gré des nou-

velles taxes... « mais pèse bien plus sur les plus modestes que sur les plus riches », précise le spécialiste ministériel du cadastre, en allusion au nouvel impôt foncier, l'Enfia, voté en décembre 2013, et se substituant aux impôts précédents. La base est la valeur fiscale de la propriété telle qu'inscrite au registre des hypothèques; cette valeur est déterminée selon une formule prescrite par les autorités fiscales et régulièrement révisée. Résultat de ce calcul complexe (qui inclut notamment la consommation d'électricité de la propriété) et prélevé par DEI, l'équivalent grec d'EDF, cet impôt a plombé le budget de nombreux Grecs quand leurs revenus diminuaient.

Le cadastre priverait-il Syriza d'une part de son électorat craignant une hausse de la pression fiscale ? « Il n'y a pas de réticence en la matière, ni au sein de Syriza, ni dans la majorité de la population », affirme Georgios Katrougalos. Même son de cloche du côté du ministère du redressement productif: « l'introduction d'un cadastre permettrait de définir une juste valeur à des territoires. Nous constatons que les agriculteurs et petits propriétaires déclarent grosso modo la juste valeur de leurs biens mais payent proportionnellement plus que de gros propriétaires ». Les conditions semblent donc réunies pour achever cette réforme... « Aujourd'hui, le territoire est cadastré à 25 %, et 25 % sont en cours de réalisation. Il faut terminer 50 % », explique le cadre ministériel. Mais, comme le précise Georgios Katrougalos: « Le coût est élevé et nous n'avons pas les financements ». Ceux fournis par l'UE aux gouvernements précédents semblent évaporés. « Jusqu'à alors, nous devions gérer les négociations d'ensemble; nous ne pouvions pas mettre le cadastre en tête de nos préoccupations alors que le pays vit une crise humanitaire. » ♦

Fabien Perrier

(1) A lire: La Grèce et les Balkans. Ed. Folio (3 tomes)

L'HISTOIRE DU CADASTRE RETRACE LES MÉANDRES DE L'HISTOIRE GRECQUE... ET DES PETITS ARRANGEMENTS ENTRE AMIS