

Le Cadastre brésilien

Perspectives d'évolution

2005 l'année du Brésil en France

■ Camille BOURGUIGNON - Alzir Felipe B. ANTUNES - Andrea F. TENÓRIO CARNEIRO

La structure politique brésilienne s'articule autour de trois niveaux : l'Union, l'Etat et la municipalité. Alors que le cadastre fiscal urbain est géré par les quelque 5 560 municipalités, le Secrétariat de la Recette Fédérale (SRF) est chargé depuis 1990 d'organiser le levé de l'Impôt Territorial Rural (ITR). Le Secrétariat du Patrimoine de l'Union est responsable de la gestion du domaine de l'Union. De plus, dans le cadre de la réforme agraire, l'Institut National de la Colonisation et de la Réforme Agraire (INCRA) réalise, indépendamment, le recensement des propriétés rurales. Enfin, les Registres Immobiliers municipaux, gérés de manière autonome, garantissent la propriété aussi bien urbaine que rurale. Particulièrement complexe et incapable de générer une information fiable, transparente et cohérente, le système actuel est source de nombreuses critiques. Le cadastre brésilien reste fortement marqué par le projet de réforme agraire initié en 1964 dans un pays encore rural. Or, considérant que, aujourd'hui, plus de 80 % de la population se situe dans les zones urbaines, l'administration de ces terres est devenue l'un des principaux enjeux du développement brésilien. Elle est nécessaire, notamment, afin de repenser le développement urbain qui est actuellement source de ségrégation spatiale et marginalisation. Associant une présentation générale du cadastre brésilien à une étude de cas, cette analyse met en évidence la nécessité d'une réforme progressive de l'administration foncière brésilienne afin, notamment, de respecter les nouvelles directives fédérales régissant le développement urbain et la gestion des finances publiques.

■ mots-clés

Cadastré urbain et rural, information foncière, municipalités, Brésil

Les origines du déséquilibre foncier brésilien

En 1500, lorsque les Portugais atteignirent le littoral du futur Brésil, ces terres furent incorporées au patrimoine de la Couronne portugaise. Ainsi, comme l'a fait remarquer (Andrea F. Tenório Carneiro, 2003), la première forme de propriété au Brésil fut publique. Pour en assurer son administration, ce territoire fut divisé en 14 capitaineries héréditaires, immenses bandes de terres confiées à des seigneurs portugais. Les terres furent ensuite distribuées sous forme de Sesmarias. Créé au Portugal en 1435 afin de mettre fin aux problèmes d'insuffisance alimentaire, ce système reposait sur la confiscation des terres improductives en vue de leur redistribution. Lorsqu'il fut transposé au Brésil en 1536, il fut considéré comme un moyen d'organiser la colonisation rapide des terres et ainsi d'affirmer la suprématie portugaise. Alors

qu'au Portugal il s'agissait de concessions temporaires de petites propriétés, il prit au Brésil la forme de concessions permanentes de vastes domaines. Ainsi, le système des Sesmarias servit le minifundium au Portugal, mais fut à l'origine du latifundium au Brésil. Durant les siècles suivants, les choix politiques renforcèrent ce modèle, favorisant l'établissement d'une structure foncière déséquilibrée, caractérisée par la concentration des terres entre les mains d'un faible nombre d'individus.

Une approche régionale de la structure foncière laisse transparaître une certaine hétérogénéité. Une étude de Cardim (1998) permet d'établir un lien direct entre la variation spatiale de ce déséquilibre et l'évolution des politiques d'occupation du territoire. Ainsi, pour ne citer que deux exemples, les déséquilibres les plus importants sont observés dans les régions les plus anciennement occupées, le Nordeste et la partie littorale de

la région Sudeste, contrairement à la région Sud dont l'occupation fut initiée à la fin du XIX^e. Ainsi, la résolution de ces déséquilibres passe par la définition de directives régionales, capables de prendre en compte ces différences.

La nécessité de procéder à un rééquilibrage fut au cœur du débat politique des années 1950 et aboutit en 1964 à un projet de réforme agraire dont le rôle est fondamental pour comprendre la scission cadastre urbain/cadastré rural caractérisant l'administration foncière brésilienne.

Le Cadastre rural brésilien

En 1964, le Statut de la Terre établit le cadre institutionnel et légal en vue de la réalisation de la réforme agraire. Celle-ci devait être effectuée par le biais de la désappropriation des terres improductives et de leur redistribution sous forme d'exploitations familiales. Cette loi

■ ■ ■ donna naissance à l'IBRA et l'INDA dont les responsabilités étaient, au-delà de mener à bien cette réforme, d'organiser la levée de l'ITR. C'est dans ce contexte que fut initié le premier recensement de la propriété rurale à l'échelle fédérale. Depuis 1972, l'INCRA, issu de la fusion de l'IBRA et l'INDA en 1970, procède à l'enregistrement de l'ensemble des propriétés rurales du pays au sein du Système National du Cadastre Rural (SNCR). En 1990, la responsabilité de l'ITR fut transférée vers le SRF. Le cadastre de l'INCRA perdit ainsi sa finalité fiscale. Si le SRF et l'INCRA devaient travailler conjointement, les difficultés administratives empêchèrent toute réelle coopération et donnèrent naissance à deux systèmes autonomes. De nature déclaratoire et en l'absence de normes strictes, l'information recensée dans le SNCR souffre d'un manque de fiabilité. Empêchant tout réel contrôle de l'évolution du parcellaire, cette situation est favorable à l'appropriation illégale qui est reconnue par l'INCRA comme étant *"l'un des instruments les plus puissants de concentration foncière dans le milieu rural brésilien"*.

En 2001, la loi 10.267, plus connue sous le nom de Système Public de Registre des Terres, posa les conditions minimales nécessaires pour garantir une plus grande fiabilité aux données de l'INCRA. Outre l'adoption de normes strictes, par exemple le rattachement obligatoire au Système Géodésique Brésilien, cette loi donna naissance à l'Annotation de Responsabilité Technique. Dès lors, les professionnels habilités pour réaliser les levés sont passibles de poursuites judiciaires en cas d'identification d'irrégularités au cours du processus de délimitation. Enfin, la reconnaissance de toute propriété rurale de plus de 100 hectares auprès des services notariés nécessite l'établissement d'un plan géoréférencé.

Le SNCR et les registres immobiliers sont gérés de manière autonome. La mise en cohérence des données de ces deux systèmes est uniquement assurée par l'obligation de présentation du Certificat de Cadastre des Immeubles Ruraux, émis par l'INCRA, auprès des services notariés. Le Système Public de Registre des Terres souhaite mettre fin à ce cloisonnement en

systematisant les échanges d'informations entre ces deux institutions à travers la création d'un Cadastre National des Immeubles Ruraux (CNIR). En assurant une plus grande fiabilité des données, ces mesures devraient renforcer la capacité de l'administration foncière brésilienne à combattre le phénomène d'appropriation illégale des terres, à minimiser les actes de corruption et, par conséquent, à accorder une plus grande transparence et crédibilité aux Registres Notariés.

Le cadastre rural de l'INCRA est issu du projet de réforme agraire initié dans un Brésil rural. L'urbanisation du pays durant la seconde moitié du XX^e siècle a fortement modifié les enjeux fonciers et oblige à accorder une attention grandissante à l'administration foncière urbaine. Si les zones urbaines et industrielles ne représentent que 7 % du territoire, elles concentrent plus de 80 % de la population.

Le Cadastre urbain brésilien

Le cadastre urbain est géré à l'échelon local et n'est l'objet d'aucune directive nationale. Principalement considéré comme un outil de collecte des impôts fonciers municipaux (Impôt Foncier et Territorial Urbain - IPTU et Impôt sur la Transmission des Immeubles Inter vivants - ITBI), il est réalisé de manière autonome par les préfectures. Cependant, le Brésil se composant de 5 560 municipalités aux réalités socio-économiques hétérogènes, celles-ci ne possèdent pas les mêmes capacités à mettre en place un tel système.

Renforçant le processus de décentralisation initié au début des années 1980, la Constitution Fédérale de 1988 confia aux municipalités la responsabilité du développement urbain et leur offrit, à cet effet, une grande autonomie juridique et financière. Cependant, cette responsabilisation souffrit d'un manque d'encadrement et, à la fin du XX^e siècle, l'appareil politique municipal brésilien souffrait d'un haut niveau de corruption et d'endettement, et se trouvait incapable d'organiser le développement urbain.

En 2000, la Loi des Responsabilités Fiscales (LRF), vint combler le vide législatif qui avait permis la dérive des

finances publiques brésiliennes. La LRF posa les bases nécessaires à la définition d'une nouvelle culture de gestion des ressources publiques organisée autour des notions de transparence, discipline et responsabilisation. Limitant le recours aux financements externes, cette loi oblige les municipalités à développer leur capacité à générer leurs propres ressources au travers, notamment, de leurs attributions fiscales.

La loi n° 10.257 du 10 juillet 2001, ou Statut de la Ville, donne naissance à de nouveaux instruments juridiques devant être utilisés par les municipalités pour la planification et l'implémentation des politiques urbaines. Le Statut de la Ville impose une organisation plus stricte de l'utilisation du sol. Outre l'obligation de définition d'un plan directeur pour les villes de plus de 20 000 habitants, le Statut de la Ville crée un outil permettant de combattre la spéculation foncière urbaine: l'IPTU progressif. La spéculation foncière est un problème chronique des zones urbaines. Les immeubles abandonnés constituent un élément récurrent du paysage urbain brésilien. D'un autre côté, des millions d'individus vivent dans des conditions précaires. Dès lors, les propriétaires ne respectant pas les obligations légales de parcellement, d'édification ou d'utilisation de la terre urbaine, s'exposent à une augmentation rapide de la valeur de l'IPTU. Enfin, à l'issue de 5 années de recouvrement de l'IPTU progressif, les pouvoirs publics municipaux peuvent procéder à la désappropriation du bien en effectuant le paiement de l'indemnisation en titres de dette publique.

L'application effective de ces mesures dépend avant tout de la capacité de l'administration foncière municipale à contrôler l'évolution du parcellaire. De plus, le cadastre municipal occupe une place centrale au sein du processus d'organisation et de gestion des espaces urbains. Or, en l'absence de directive nationale, il reste fonction des capacités locales. Alors que certaines municipalités ont su se doter d'une administration foncière efficiente, d'autres sont confrontées à de sévères dysfonctionnements.

Etude de cas : le Cadastre de Paranaguá - PR

■ Problématique

Bien que l'occupation de l'Etat du Paraná soit récente, Paranaguá fut l'un des premiers centres de colonisation du Sud du Brésil. Cœur historique du Paraná, sa prospérité a longtemps reposé sur les activités portuaires. Cependant, leur évolution au cours de la seconde moitié du XX^e siècle a considérablement réduit les besoins de main-d'œuvre, engendrant une véritable scission entre le port, le second port du Brésil, et la ville, souffrant d'importants dysfonctionnements économiques et sociaux. Malgré cela, Paranaguá est la principale zone d'activité de la région littorale de l'Etat du Paraná et, bien que les opportunités d'emploi y soient minimales, elle constituait pour beaucoup la seule alternative lorsque les conditions de vie devenaient trop difficiles dans les campagnes. Ainsi, sa population est passée de 17 728 habitants en 1960 à 141 635 en 2004. Arrivés sans ressources et en l'absence de perspectives de travail, une grande partie de ces immigrants s'installa illégalement sur les terres disponibles. L'incapacité

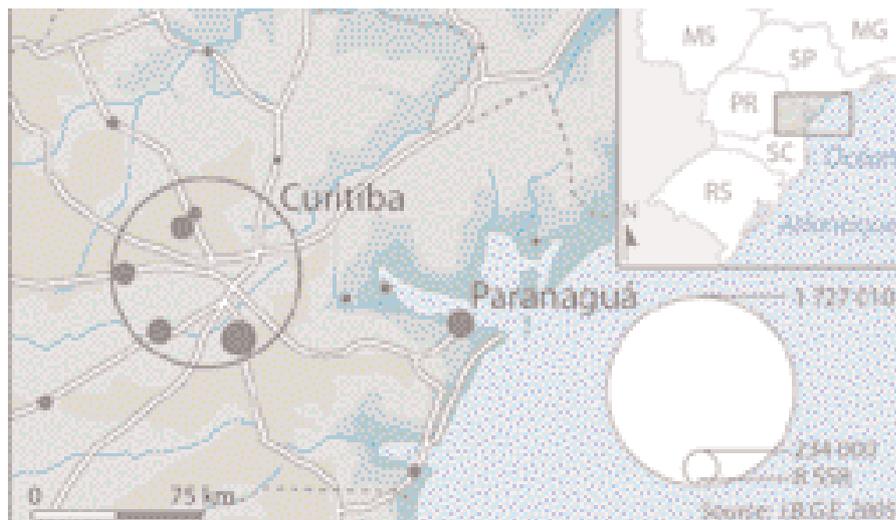


Figure 1 : Localisation de la municipalité de Paranaguá

des pouvoirs publics locaux à organiser la croissance urbaine fait que ce phénomène a pris une ampleur considérable. Aujourd'hui, près de 12 650 immeubles y seraient en situation irrégulière, soit 20,2 % des immeubles urbains. Compte tenu des dysfonctionnements de l'administration foncière municipale, l'estimation même de ce phénomène est délicate. Le système cadastral recensait 37 576 immeubles en mars 2005 alors que dans la réalité il y en aurait 25 000 supplémentaires.

A partir des années 1980, face à une exploitation de plus en plus agressive de l'espace, une série de dispositifs furent définis afin de protéger l'écosystème forestier de la région littorale. Ainsi, la croissance urbaine désorganisée de Paranaguá entre aujourd'hui en conflit avec les mesures environnementales strictes régissant la gestion de cet espace. Nécessitant l'intervention des trois sphères décisionnelles brésiliennes, le traitement du problème des occupations illégales est complexe. D'après la législation brésilienne, en l'absence de preuve de propriété antérieure au 31 décembre 1864, les îles océaniques et les terres se trouvant à une distance inférieure à 50 mètres de la ligne de marée sont la propriété de l'Union. Celle-ci peut accorder un droit d'occupation temporaire, sur une base annuelle, ou indéterminé, l'affleurement, qui est dans les deux cas conditionné par le paiement d'un impôt appelé "laudêmio". Enfin seules les propriétés jouissant du droit d'affleurement sont inscrites auprès du Registre des Immeubles.

La zone d'occupation illégale de l'île des Valadares (Figure 2), initialement habitée par des communautés de pêcheurs, est aujourd'hui occupée par plus de 25 000 personnes. En tant qu'île maritime, elle intègre le patrimoine de l'Union. Cependant, l'occupation de ces terres remontant parfois à plusieurs générations, les habitants actuels s'en considèrent propriétaires et refusent l'attribution d'un simple droit d'occupation. La reconnaissance de la propriété entre habitants de l'île

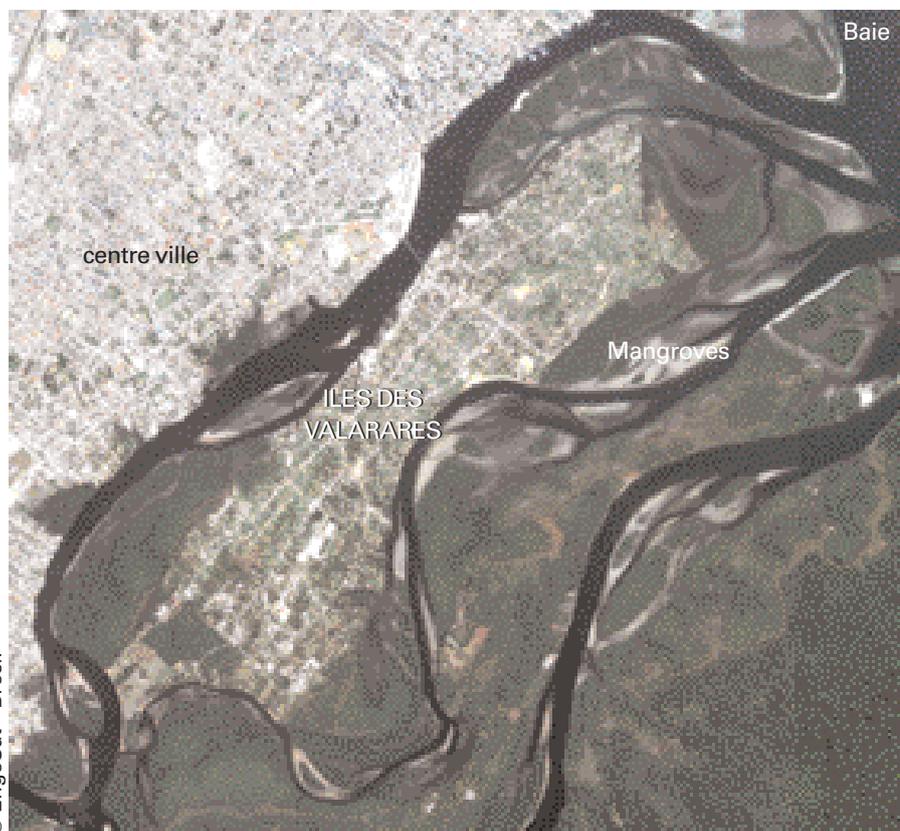


Figure 2 : Ile des Valadares, Paranaguá

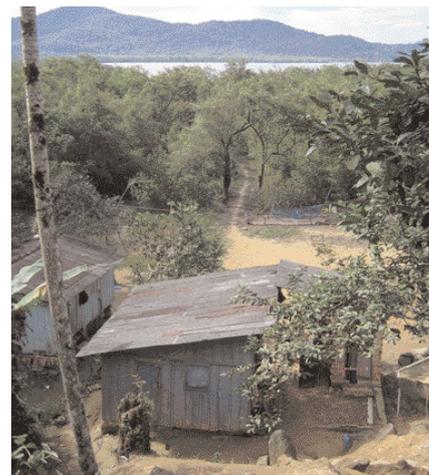


Figure 3 : L'occupation désorganisée de l'espace

■ ■ ■ prévaut et l'inexistence juridique de ces terres n'a pas empêché le développement d'un marché immobilier. Bien que ce système soit précaire, l'occupation est la principale garantie de la propriété, les conflits sont rares. Les transactions n'y sont reconnues qu'à travers la rédaction d'un acte de vente et achat. Ainsi, ces propriétés ne sont pas enregistrées auprès du Registre Immobilier et une partie infime apparaît dans le système cadastral municipal. La situation est actuellement paralysée. Que ce soit par protestation ou par manque de ressources, la grande majorité des habitants de l'île ne paye pas les impôts municipaux (Figure 3).

Bien que la situation n'ait toujours pas été régularisée, l'ensemble de l'île est pourvu en eau et électricité, on y dénombre quatre écoles, la municipalité y a récemment aménagé les principaux axes de circulation et y organise la collecte des déchets. L'amélioration des conditions de vie, la proximité du centre-ville et le cadre de vie agréable, en font un lieu de résidence de plus en plus prisé et, par conséquent, un haut lieu de la spéculation foncière. Parallèlement à l'aménagement de l'île, qui reste insuffisant, la municipalité doit développer sa capacité à administrer cet espace et, avant tout, à contrôler la dynamique foncière.

■ Dysfonctionnements de l'administration foncière municipale brésilienne

Paranaguá, tout comme la majorité des municipalités brésiliennes, manque de données cartographiques fiables. Par exemple, les données topographiques

au 1/2000 de la zone urbaine étant issues d'une prise de vue aérienne de 1996, elles sont aujourd'hui désactualisées. Plus généralement, c'est la désactualisation de l'ensemble des données cadastrales et cartographiques qui pose problème. Alors que certaines zones sont décrites par une information obsolète, d'autres sont tout simplement inexistantes. Par exemple, l'île des Valadares n'apparaît pas sur le plan d'îlots, ou encore, la municipalité ne possède pas une carte à jour recensant l'ensemble des rues. Pourtant ces documents sont essentiels. Les croquis de propriété sont rapidement réalisés au dos du Bulletin d'Information Cadastral et, n'étant pas mis à jour, ils ont généralement perdu toute valeur.

L'absence de connaissance des responsables locaux en matière de cadastre, et plus généralement de cartographie, se traduit par un manque d'initiatives. Considérant le "re-cadastrage" général comme étant le principal moyen d'actualiser l'information, ils se sont trouvés incapables de mettre en place des processus de mise à jour continue. Le dernier re-cadastrage général ayant été réalisé en 1998 par des stagiaires insuffisamment formés, l'information cadastrale municipale actuellement disponible est totalement désactualisée.

La partie textuelle des données cadastrales est gérée informatiquement et sert de base au calcul de la valeur des impôts fonciers. Cependant, obsolète et en amont du système, elle pollue l'ensemble des opérations en aval. La valeur de l'IPTU est donc source de nombreuses critiques car ne correspondant pas à la "réalité foncière". Le

cadastre municipal, en tant qu'outil fiscal, se heurte à un problème social. L'IPTU est un impôt impersonnel, c'est-à-dire fonction des caractéristiques des biens fonciers. Ce mode de calcul sous-entend l'existence d'une corrélation positive entre la valeur des immeubles et la capacité financière des propriétaires. Or cette situation ne se vérifie pas au Brésil où de nombreux propriétaires sont aussi démunis. Ainsi, le mode de calcul actuel, en plus d'être à long terme un facteur de ségrégation spatiale, est à l'origine de l'endettement des contribuables les plus pauvres. Les procédures juridiques, longues et coûteuses, sont à charge des contribuables, et ne font qu'empirer leur situation financière. Cette question est complexe mais primordiale dans un pays où la répartition des richesses est reconnue comme l'une des plus inégalitaires au monde.

Enfin le manque de connaissances foncières est un obstacle à la réalisation d'activités de planification et, plus généralement, à la mise en place d'un développement urbain durable. Les dysfonctionnements de l'administration foncière municipale interdisent tout contrôle de l'évolution du parcellaire urbain. Bien que les zones d'occupations illégales aient une dynamique foncière considérable, les transactions sont uniquement reconnues au niveau individuel. En plus d'être favorable à la spéculation foncière, cette situation préjudicie aux capacités financières municipales : échappant au pouvoir public, ces transactions ne sont pas assujetties à l'ITBI.

Si l'absence de relation entre l'INCRA et la préfecture de Paranaguá peut s'expliquer par le fait que, en tant que zone

de protection environnementale, elle n'est pas un enjeu de la réforme agraire, cette situation se vérifie dans la majorité des municipalités. Le manque de communication entre la préfecture, l'INCRA, et les services notariés rend difficile le croisement des données qui est pourtant fondamental pour, entre autres, s'assurer de leur cohérence. De même, en l'absence d'une information fiable délivrée par les services publics, les gestionnaires de réseaux ont développé leurs propres systèmes qu'ils gèrent de manière autonome.

Bien que l'étude de Paranaguá ne représente qu'un cas sur 5 560, elle a mis en évidence un certain nombre de dysfonctionnements qui furent aussi soulevés par une étude de l'Université Fédérale de Recife ayant abouti à une proposition de réforme progressive du cadastre brésilien.

Proposition de réforme progressive du cadastre pour la réalité brésilienne

L'administration foncière brésilienne souffre de lourdeurs de fonctionnement s'expliquant avant tout par la complexité de sa structure organisationnelle. Or, comme le font remarquer (Kaufmann et Steudler, 1998) dans leur définition du "cadastre du futur", il est fondamental de privilégier la légèreté et la flexibilité de manière à répondre aux besoins évoluant des sociétés. Les acteurs doivent être clairement identifiés et la communication au sein de ce système rapide.

La complexité du système brésilien réside, d'une part, dans le nombre d'acteurs et, d'autre part, dans le fait qu'ils agissent à différents niveaux de la sphère décisionnelle. En l'absence de directives communes, les initiatives aussi bien locales, régionales que fédérales restent isolées et donnent ainsi naissance à une grande diversité de situations. La simplification du système actuel et la mise en cohérence de l'ensemble de ces activités s'inscrivent dans un processus long mais nécessaire afin de mettre fin au manque de fiabilité et de transparence dont souffre l'administration foncière brésilienne. Par conséquent, il est nécessaire de

favoriser les actions permettant la constitution progressive d'un cadastre standardisé principalement autour de trois points :

- L'acquisition de données spatiales précises et cohérentes sur l'ensemble du territoire ;
- La standardisation des systèmes de gestion cadastraux ;
- La standardisation des données cadastrales.

■ L'acquisition des données spatiales

Le réseau géodésique brésilien actuel ne permet pas l'acquisition d'une information spatiale précise sur l'ensemble du territoire. La densification de ce réseau est donc une activité devant être considérée en amont de toute évolution et comme un pas fondamental vers la définition d'un cadastre standardisé. L'Association Brésilienne des Normes Techniques (ABNT) a déjà défini la norme NBR 14.116 en vue de la constitution de réseaux géodésiques municipaux. Cependant leur réalisation se heurte à l'inégalité des capacités financières municipales. De plus, les bénéfices d'un tel projet étant indirects et à moyen ou long terme, il n'est pas considéré comme une priorité pour les responsables locaux.

Une solution consisterait à procéder à la densification hiérarchique et progressive du réseau fédéral existant. L'établissement d'un premier niveau de densification pourrait être obtenu grâce à la constitution systématique de réseaux d'Etat. Ensuite, autour de cette structure, un deuxième niveau de densification serait progressivement formé par la création des réseaux municipaux.

La réalisation de ce projet nécessite dans un premier temps le renforcement des capacités techniques, financières et humaines des organes d'Etat de la Terre qui auraient à charge la réalisation du réseau d'Etat. Les bénéfices d'une telle évolution se rencontreraient à tous les niveaux de l'administration brésilienne. Par exemple, outre le respect des nouvelles exigences de géoréférencement de l'INCRA, il participerait au processus d'enregistrement des terres publiques actuellement paralysé ou réalisé très lentement.

■ Les systèmes de gestion cadastraux

La gestion du cadastre rural étant une responsabilité fédérale, elle possède aujourd'hui un cadre légal et organisationnel cohérent sur l'ensemble du territoire. Le principal problème de l'INCRA reste sa difficulté à offrir des informations fiables. Un pas a été franchi en 2001 avec l'exigence de plans géoréférencés, cependant aucune mesure ne se réfère à l'organisation même de ces données. Leur intégration au sein d'un système national, ainsi que leur association systématique aux références des actes juridiques, constitueraient pourtant un réel gain pour l'administration foncière en termes de fiabilité et de cohérence.

A Paranaguá, tout comme dans de nombreuses municipalités, la gestion du cadastre urbain se heurte au manque de capacités humaines, financières et techniques. Les levés étant souvent réalisés par un personnel mal formé et mal équipé, les données récoltées sont imprécises. Une évolution méritant d'être considérée serait la création d'une structure indépendante dont les activités seraient entièrement dédiées aux opérations de levés. Par exemple, en s'inspirant du modèle allemand, son organisation pourrait se baser sur l'établissement de bureaux du cadastre où le géomètre-expert conférerait une reconnaissance publique aux documents assignés. Ces bureaux agiraient parallèlement aux registres immobiliers et aux préfectures, comme organes indépendants et complémentaires. Une fois de plus, une telle évolution passe par la définition d'une législation fédérale permettant la définition de directives générales.

Aussi bien du point de vue de la gestion que de la diffusion de l'information, le passage au format numérique est une étape clef. Cependant, afin de s'accompagner de réels gains, il doit être suffisamment pensé, ce qui n'a pas toujours été le cas dans les municipalités. Il est donc nécessaire d'encadrer le processus d'informatisation du cadastre à l'aide de normes et standards.

Enfin, le renforcement du système actuel passe par la définition et la

■ ■ ■ systématisation des échanges d'informations entre les responsables du cadastre et le registre immobilier. La gestion isolée de ces systèmes doit laisser place à une gestion concertée. Les expériences de certaines municipalités du Brésil telles que São Paulo, Santo André et Guarapuava, montrent que cette évolution est possible, qu'elle s'accompagne d'un allègement du fonctionnement et par conséquent d'une amélioration des services offerts aux utilisateurs.

Synthétisant la vision du système cadastral brésilien du futur, pourrait être reconsidérée la proposition, déjà soutenue en 1979 par Silva, de constituer un cadastre métropolitain. Basé sur l'association du Cadastre et du Registre Immobilier, il constituerait la base d'un système d'informations territoriales offrant une information géométrique et légale fiable et actualisée.

■ Standardisation des données cadastrales

Il n'existe aujourd'hui aucun modèle de référence pour l'organisation des bases de données cartographiques municipales. Cette lacune est un facteur favorisant l'hétérogénéité des situations et doit donc être comblée en vue de l'établissement d'un cadastre standardisé. Au-delà d'un support pour la structuration des bases de données cadastrales municipales, un tel document permettrait d'identifier les liens devant être observés entre les différents acteurs du cadastre. Ce modèle contiendrait un contenu minimal pouvant être défini comme associant :

- Informations géométriques : délimitation spatiale des parcelles et bâtiments ;
- Informations légales : identification du propriétaire, des droits et des obligations ;
- Informations descriptives : type d'utilisation, nature de la construction, etc.

Conclusion

Malgré l'existence d'intérêts communs unissant les acteurs du Cadastre brésilien, leur isolement est à l'origine de l'établissement d'une multitude de bases de données isolées. Engendrant

la duplication de l'information et incapable d'en assurer la cohérence, ce système est avant tout coûteux et ne garantit pas la fiabilité des informations.

Les récentes initiatives fédérales, le Statut de la Ville et le Cadastre National des Immeubles Ruraux, offrent un contexte favorable à un processus progressif de réforme de l'administration foncière brésilienne. Cependant, la définition de directives nationales reste indispensable afin d'inciter et d'orienter les initiatives issues des sphères décisionnelles inférieures. Les initiatives régionales et locales sont elles aussi fondamentales afin de prendre en compte la diversité des situations.

Les décisions futures doivent permettre la mise en cohérence des activités cadastrales en favorisant les échanges et la concertation. De plus, elles doivent s'accompagner du développement de capacités cadastrales aux différents niveaux de la sphère décisionnelle afin d'établir un réseau d'acteurs actifs, capables d'identifier les dysfonctionnements mais aussi de les résoudre. ●

Remerciements

Au Coursus de Pós-graduation en Sciences Géodésiques de Université Fédérale du Paraná – Curitiba, PR, Brésil – à la Préfecture Municipale de Paranaguá - PR, Brésil – au Ministère des Affaires Etrangères Français.

Contacts

Camille BOURGUIGNON, Université Fédérale du Paraná/Paris 1 Panthéon Sorbonne, cbourguignon@hotmail.com

Andrea F. TENÓRIO CARNEIRO, Université Fédérale du Pernambouco, aftc@ufpe.br

Alzir Felipe B. ANTUNES, Université Fédérale du Paraná, felipe@ufpr.br

Références

CARDIM, Silvia et al. *Análise da Estrutura Fundiária Brasileira*. In COBRAC. Anais. Florianópolis. 2003.

CARNEIRO, AFT *Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis Rurais*. Sergio Fabris editor. Porto Alegre 2003.

Constitution Fédérale de 1988.

KAUFMANN, J. et STEUDLER, D. *Cadastre 2014: Vision for future Cadastral System: FIG - Working group commission*. 1998.

INCRA - Livro Branco

Loi Fédérale n° 4.504 du 30 novembre 1964 - Estatuto da Terra.

Loi fédérale n° 10.257 du 10 juillet 2001 - Estatuto da Cidade.

MAGALHÃES Juraci Perez. "A propriedade territorial no Brasil e as terras do Distrito Federal". Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003. 112p.

Sílvia Elisabeth DE C. S. CARDIM, Paulo DE TARSO LOGUERCIÓ VIEIRA, José Leopoldo RIBEIRO VIEGAS, "Análise da Estrutura Fundiária Brasileira", 1999, Rapport de Département d'Etudes Statistiques de l'INCRA.

SILVA, T. *Conceito de Cadastro Metropolitano*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná. 1979.

ABSTRACT

KEY WORDS: Urban and rural cadastre, land tenure information, Municipalities, Brazil

This paper describes the current state of the Brazilian cadastral system. Brazil has approximately 5500 municipalities with different cadastral realities. However, many of them share similar problems such as the lack of a good spatial reference framework or the inability to maintain up to date land tenure information and, more broadly, cartographic databases. Lately, a study carried out in the coastal area of the State of Paraná, South Brazil, confirmed that municipalities lack reliable cadastral databases. This deficiency within the municipal land administration affects their capacity to address serious urban, social and environmental problems. Three recent laws, the "Fiscal Responsibility Law", the "Public Land Registry System" and the "City Statute", show a strong governmental will to improve the present cadastral system and consequently bring new perspectives. This study proposes the fundamental elements that should be considered when building a cadastral system which could be used in aligning Brazilian land policies to a sustainable development agenda.