

## Les deux questions agraires à Rome

Fiche **QUESTIONS SUR...** n° 13.02.Q06

juillet 2023

**Mots clés :** question agraire - Gracques - assignation - terres désertes - *ager publicus*

Morceau de choix de la science historique, la "*question agraire à Rome*" désigne le long conflit qui a opposé l'aristocratie sénatoriale à la plèbe romaine pour la possession des nombreuses conquêtes coloniales, dans les derniers siècles de la République. Plusieurs temps forts ont émaillé cette histoire, le plus célèbre étant la crise ouverte par l'action de Tiberius et Caius Gracchus, qui se solde par leur élimination physique. Cependant, les secousses du temps de Marius, de Sylla, de Pompée, de César et des Triumvirs n'ont pas été moindres, et on parle alors de guerres civiles. Pendant ce temps, la réalisation des arpentages et des assignations est soutenue, affectant de nombreuses cités et provoquant des bouleversements fonciers souvent traumatisants. Mais durant l'Empire, une autre question agraire a soulevé les passions et les tensions : celle des terres désertes. Commencée avec la crise des subsécives sous les Flaviens, elle s'est poursuivie par la lutte sans fin de l'administration pour mettre en valeur et fiscaliser ces terres abandonnées.

### Une tension pour la possession de l'*ager publicus*

C'est l'ampleur des confiscations de terres aux peuples vaincus qui a provoqué la tension. Que faire de ces terres que Rome transformait en *ager publicus* ? Les assigner à des colons civils issus de Rome, ce qui permettrait de faire baisser la pression démographique dans cette ville ? Les affermer à des preneurs pour que la redevance abonde le trésor ?

Très vite, les classes possédantes (sénateurs et chevaliers) mirent la main sur ces richesses toujours en expansion, et se créèrent des espèces de sanctuaires pour leur investissement foncier. Face à cela, la réponse des défenseurs de la plèbe (c'est-à-dire les citoyens romains pauvres, ceux qu'à Rome on nommait des *proletarii*) fut de tenter de faire passer des lois agraires pour limiter la quantité de terres que ces riches possédants pouvaient louer, et d'en réserver ainsi pour les distributions aux prolétaires. Ce combat fut souvent perdu.

Le temps des Gracques marque une crise intense. Ces deux tribuns de la plèbe réussissent à provoquer la création de colonies pour les citoyens, et conduisent eux-mêmes les colons sur les terres que les commissions agraires vont leur assigner. Mais, pendant ce temps, les factions qui leur sont hostiles prennent, à Rome, d'autres décisions et afferment l'*ager publicus* aux possédants ; autrement dit, pendant que l'on distribue des terres à des colons – en Italie, en Afrique proconsulaire (Carthage), à Corinthe –, des décisions contraires afferment les mêmes terres lors d'adjudications à Rome. On imagine la confusion et les tensions politiques.

La loi agraire de 111 av. J.-C., dont on a conservé des fragments, est l'une des lois qui tentent de remettre un peu d'ordre après cette période de confusion, tout en liquidant la situation créée par les décisions des Gracques. On y parle à longueur de lignes de régularisations, souvent sous la forme d'échanges de terres, parce qu'il fallait régler le cas des colons et possesseurs à qui on avait d'abord assigné des terres, pour les leur reprendre, et qu'il fallait alors dédommager.

### Un siècle de chefs militaires et d'assignations aux vétérans

Une évolution se produit tout au long du I<sup>er</sup> s. av. J.-C. : on ne pratique plus d'assignations aux citoyens pauvres. Les chefs militaires<sup>1</sup> qui se battent pour le pouvoir réservent les terres publiques pour d'amples assignations à leurs soldats, se créant ainsi des clientèles militaires toujours utiles. Parmi ces chefs militaires, le cas de Sylla est emblématique, car cet *imperator* n'hésita pas à assigner des terres dans les colonies et les

<sup>1</sup> On connaît les noms de Marius, Sylla, Pompée, César, puis les Triumvirs. Au début de son règne, Auguste règle encore le sort des vétérans de César et de l'époque triumvirale.

municipes italiens : les vétérans préféraient une assignation en Italie à un établissement dans une province éloignée et mal pacifiée. Pour cela, il confisqua des terres par le biais de proscriptions et, aux yeux des possédants, rejoignit les Gracques au sommet de la réprobation.

Les fameux discours de Cicéron "*Sur la loi agraire*" sont trois plaidoyers que l'orateur prononça au Sénat en 63 av. J.-C., contre un projet d'assignation au profit des vétérans de César qu'un certain Servilius Rullus voulait conduire. Le ton et le contenu de ces discours démontrent la vivacité des conflits autour de la possession de l'*ager publicus*.

Il faut mesurer le fait suivant : malgré l'échec des projets de lois agraires – régulièrement repoussés par le Sénat, toujours défenseur des *optimates* – d'assez nombreuses déductions eurent lieu, en Italie et dans les provinces, durant la période entre les Gracques et Auguste, parce que les *imperatores* n'hésitèrent pas à passer outre. Ce fut l'âge d'or de l'activité des arpenteurs. Les cités dans lesquelles ils intervinrent disposèrent alors d'un apport de population coloniale, d'une division du sol par la centuriation, et d'archives cadastrales et fiscales. En Gaule

Narbonnaise, par exemple – après la fondation de la colonie de Narbonne, issue d'un programme gracchien – le I<sup>er</sup> siècle vit un afflux de créations coloniales, comme Valence, Arles, Nîmes, Béziers, Orange, Fréjus, Vienne et, aux limites de la Province, Lyon, sans parler de cités secondaires (Avignon, Vaison, Glanum, etc.).



Figure 1 : Comment on se représentait les Gracques au XIX<sup>e</sup> s., par Eugène Guillaume (cliché domaine public).

## La question agraire change de nature après Auguste

Est-ce à dire qu'il n'y eut plus de question agraire après le règne d'Auguste ? La réponse doit être envisagée de façon nouvelle.

Il est vrai que le nouveau souverain régla de nombreux problèmes dus aux guerres civiles et qu'on commence à découvrir les termes de son œuvre législative agraire<sup>2</sup>. De ce fait, il paraît avoir mis un terme à cette lancinante question agraire. Mais les conflits pour la possession de la terre ne disparurent pas. Ils changèrent de nature.

La nouvelle question agraire fut celle des subsécives et des terres abandonnées. On appelait de ce nom technique (*subsecivum*) des portions considérables de terres publiques qui, en limite des zones quadrillées par la centuriation, n'avaient pas été assignées (ou très peu), et qui étaient de statut flottant. Il était tentant pour les possesseurs voisins de les accaparer, d'autant plus que le droit foncier romain reconnaissait comme légal le fait d'occuper un terrain à l'abandon. L'administration encourageait cette appropriation, car il était impensable pour le fisc que des masses de terres échappent à la fiscalité parce qu'elles étaient mal connues ; on les rattachait donc aux domaines voisins, ce qui s'appelle, en droit agraire, "contribuer" les terres aux *fundi*.

Lors de son accession au pouvoir, Vespasien constata l'ampleur des trafics qui avaient eu lieu autour de ces terres, et décida de remédier à cette situation. C'est l'origine du groupe d'experts qu'il rassembla, sans doute sous la direction d'un de ses fidèles, Frontin. Ces géomètres produisirent des commentaires pour aider dans leur tâche les nombreux arpenteurs qu'on envoya dans les provinces pour régler, ici un conflit de bornage entre terres publiques et terres privés, là des restitutions des subsécives aux collectivités, là encore la restitution de son contrat d'affermage à un preneur qui en avait été dépossédé, etc. Les archives cadastrales de la colonie d'Orange témoignent de tout cela<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Les contenus des lois agraires d'Auguste ont été mis en évidence dans les articles 604 à 607 du *Code de droit agraire romain*.

<sup>3</sup> Voir la fiche [13.02.Q08 Les plans cadastraux d'Orange en 77 de notre ère](#).

page 2 Fiche consultable sur le site internet [www.academie-agriculture.fr](http://www.academie-agriculture.fr) onglet "**Publications**" puis "**Table des matières des documents de l'Encyclopédie**".

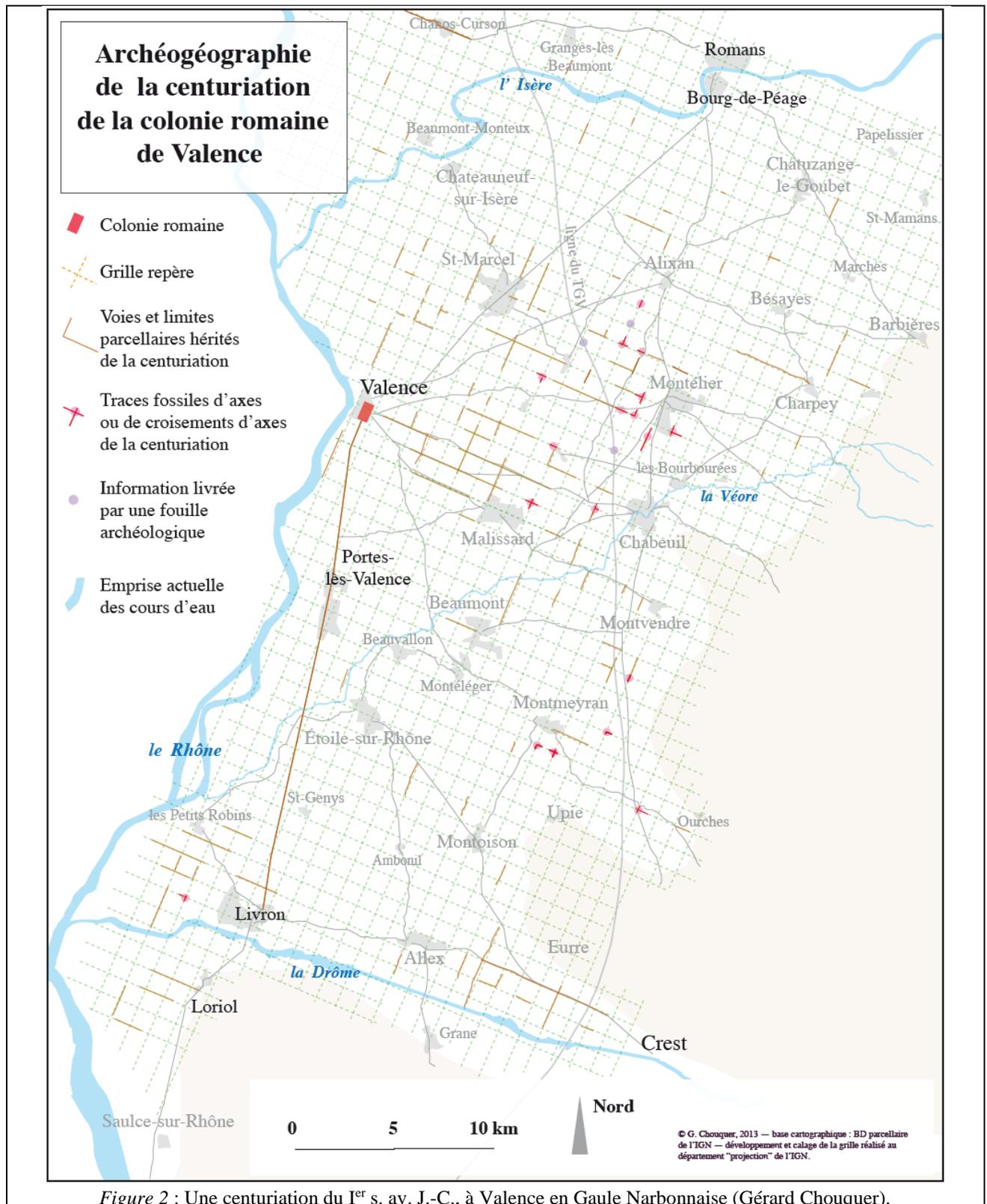


Figure 2 : Une centuriation du I<sup>er</sup> s. av. J.-C., à Valence en Gaule Narbonnaise (Gérard Chauquier).

Mais le mouvement ne s'arrêta pas là. On avait soulevé une nouvelle question agraire et il fallut trancher devant :

- les réclamations des possesseurs, qui voyaient d'un mauvais œil qu'on se mette à taxer des terres publiques qu'ils occupaient jusque-là sans payer ;
- et le désir du fisc de rattacher ces terres juridiquement instables à des domaines répertoriés.

De nouvelles lois furent donc rédigées pour régler ces questions : on en connaît pour le règne de Domitien, de Nerva, jusqu'à la fameuse loi d'Hadrien sur les terres qui sont restées dix ans sans être mises en valeur et dont il fallait encourager la mise en valeur. On assimila des terres publiques de condition agraire un peu [page 3](#) Fiche consultable sur le site internet [www.academie-agriculture.fr](http://www.academie-agriculture.fr) onglet "**Publications**" puis "**Table des matières des documents de l'Encyclopédie**".

différente, pour les fusionner en une catégorie unique, et on élaborait pour elles un droit des subsécives (*ius subsecivorum*).

La question agraire changeait alors progressivement de sens et prenait la forme d'une nouvelle question qui allait dominer tout l'Empire : celle des terres désertes. Cette question allait donner naissance à une production législative abondante dont le Code théodosien est le meilleur témoin.

Gérard CHOUQUER, membre de l'Académie d'Agriculture de France

#### Ce qu'il faut retenir :

Sous l'expression de "question agraire à Rome", l'historiographie désigne le conflit qui opposa deux fractions de citoyens romains pour la possession des terres publiques que la conquête multipliait à l'envi. La tension culmina sous les Gracques et pendant tout le I<sup>er</sup> siècle av. J.-C. Sous l'Empire, la question resta d'actualité car il y avait toujours des terres publiques à gérer, mais elle prit un aspect nouveau : celui des terres désertes à mettre en valeur et à fiscaliser.

#### Pour en savoir plus :

- Gérard CHOUQUER : *Les catégories de droit agraire à la fin du II<sup>e</sup> s. av. J.-C. (sententia Minuciorum de 117 av. J.-C. et lex agraria de 111 av. J.-C.)*, éd. Publi-Topex, 2020 (reprise de l'édition de 2016), 255 p. ISBN 978-2-919530-18-2  
<http://serveur.publitemex.com/EDITION/02CategoriesDroitAgraireIIsiecleAvJC.pdf>
- Gérard CHOUQUER : *Code de droit agraire romain*, éd. Publi-Topex, 2022, 884 p.
- Claude NICOLET : *Les Gracques. Crise agraire et révolution à Rome*, coll. folio, Gallimard 1967, plusieurs fois réédité.