

Transparence de l'administration foncière en Albanie et en Roumanie

Stahl J., Sikor T., Dorondel S.

in

Jouve A.-M. (ed.).
Transitions foncières dans les Balkans : Roumanie, Albanie, Grèce

Montpellier : CIHEAM
Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 82

2009
pages 55-64

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=800940>

To cite this article / Pour citer cet article

Stahl J., Sikor T., Dorondel S. **Transparence de l'administration foncière en Albanie et en Roumanie.** In : Jouve A.-M. (ed.). *Transitions foncières dans les Balkans : Roumanie, Albanie, Grèce.* Montpellier : CIHEAM, 2009. p. 55-64 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 82)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Transparence de l'administration foncière en Albanie et en Roumanie

Johannes Stahl, Thomas Sikor, Stefan Dorondel

Ciriacy-Wantrup Postdoctoral Fellow, University of California at Berkeley
School of Development Studies, University of East Anglia
"Francisc I. Rainer" Institute of Anthropology, Bucharest

Résumé. L'administration foncière est considérée comme très importante pour la formalisation du régime foncier, le développement des marchés fonciers et le règlement des conflits liés à la terre. Dans les pays d'Europe centrale et de l'Est, l'efficacité de l'administration foncière est souvent minée dans la pratique par la corruption et d'autres problèmes de gouvernance. A partir des résultats d'un projet pilote sur le fonctionnement des systèmes locaux d'administration foncière en Albanie et en Roumanie, nous identifions les principaux effets de la corruption sur ce secteur et recommandons que les gouvernements renforcent la transparence et la responsabilité dans l'administration foncière en y associant d'autres parties, notamment des organisations non gouvernementales (ONG). En effet, ces dernières peuvent aider les populations rurales à accéder à l'information publique, à exploiter les voies de recours et à résoudre les litiges fonciers. Elles peuvent aussi appuyer les décideurs en leur apportant l'expérience concrète du terrain.

Mots-clés. administration foncière, gouvernance locale, outil d'évaluation, corruption, Albanie, Roumanie.

Transparency in Albanian and Romanian Land Administration

Abstract. Land administration is believed to be of great significance in the formalisation of land tenure, the development of land markets, and the resolution of land disputes. In Central and Eastern European countries, the effectiveness of land administration in practice is often constrained by corruption and other governance problems. Drawing on the results of a pilot project on the operation of local land administration systems in Albania and Romania, we identify significant incidences of corruption and recommend that governments need to increase the transparency and accountability of land administration by involving third parties, such as non-governmental organizations (NGOs). NGOs can support rural people locally in gaining access to public information, using complaint systems and resolving land disputes. They can also inform national policy-makers by bringing in actual experience from the ground.

Keywords. land administration, local government, assesment tool, corruption, Albania, Romania.

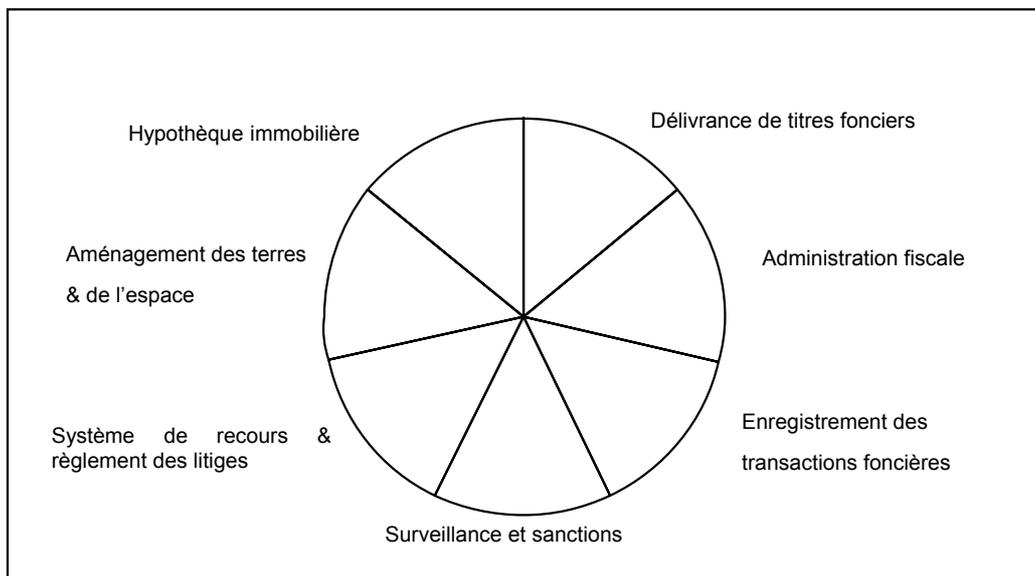
I – Introduction

Durant les quinze dernières années, les décideurs d'Europe centrale et de l'Est se sont beaucoup intéressés à la privatisation des terres agricoles. Les débats nationaux portaient sur les avantages et les inconvénients des différents choix politiques, les procédures relatives à la privatisation des terres collectives et domaniales et les institutions chargées de l'application des politiques au niveau local. Pour leur part, les populations locales cherchaient à s'approprier des terres agricoles et faire valoir leurs droits sur des parcelles identifiables. Cet intérêt pour la privatisation des terres se justifie par l'importance politique considérable accordée à la rétrocession de la terre « au peuple » dans la dynamique de sortie du socialisme.

Les privatisations arrivant bientôt à leur terme, les décideurs et les populations réorientent leur attention vers des questions de seconde génération de la politique foncière, dont l'administration foncière, objet du présent article. Décideurs et populations reconnaissent la nécessité d'une gestion efficace des terres en vue d'une application effective des nouveaux

droits fonciers. De plus en plus, les décideurs considèrent l'administration foncière comme un préalable aux marchés fonciers, à l'impôt foncier et à l'aménagement des terres et de l'espace. Les populations rurales s'attendent, elles, à ce que l'administration foncière leur délivre des titres fonciers, facilite la vente et la location des terres, permette d'utiliser la terre comme nantissement et aide à résoudre les litiges fonciers. Le programme de réforme foncière est par conséquent loin d'être complet.

Figure 1. Fonctions de l'administration foncière



Dans le présent article, nous examinons le fonctionnement réel de l'administration foncière. Dans cette optique, nous utilisons une définition large des tâches que doit exécuter l'administration foncière (Figure 1), dont les principales fonctions sont les suivantes :

- délivrer des titres fonciers ;
- lever l'impôt foncier ;
- enregistrer les transactions foncières (vente et location) ;
- surveiller et sanctionner les changements liés à l'utilisation des terres ;
- régler les litiges fonciers et gérer les plaintes ;
- faciliter l'aménagement des terres et de l'espace ;
- autoriser l'hypothèque immobilière.

Les résultats présentés dans cet article montrent que l'administration foncière en Europe centrale et de l'Est ne semble pas répondre à toutes ces attentes, et qu'en dépit des lois et des réglementations existantes, elle ne remplit pas véritablement nombre des fonctions qui lui sont assignées.

Ces résultats ont été obtenus par un projet pilote visant à évaluer les systèmes locaux d'administration foncière en Albanie et en Roumanie. Mis en œuvre par *Humboldt University*, Berlin, en coopération avec *Albanian Citizens' Advocacy Office (CAO)*, bureau albanais de

plaidoyer citoyen, et l'Université de Bucarest, ce projet avait pour but d'examiner le fonctionnement actuel des systèmes d'administration foncière dans les deux pays et de faire des recommandations pratiques en vue de leur amélioration. En particulier, le projet visait à identifier les conditions dans lesquelles les organisations non gouvernementales (ONG) pourraient aider à améliorer le fonctionnement de l'administration foncière et concevoir un outil approprié pour permettre leur intégration.

II – Réforme foncières, administration foncière et gouvernance locale en Albanie et en Roumanie

L'Albanie et la Roumanie ont connu des expériences assez proches de collectivisation socialiste des terres puis de décollectivisation, ayant en commun le caractère brutal, complet et systématique des réformes foncières (Mathijs, 1997 ; Thelen, 2003). Toutefois, pour ce qui concerne les objectifs de leurs politiques de décollectivisation, les deux pays se situent à l'opposé en Europe centrale et de l'Est (Swinnen, 1997).

En Albanie, la totalité des terres agricoles a été distribuée aux populations rurales (Cungu et Swinnen, 1999). Comme énoncé dans la « Loi portant régime foncier » de 1991, cette distribution a été faite sur une base égalitaire entre les habitants des villages. Ainsi, pratiquement toutes les terres agricoles d'Albanie appartiennent à des petits producteurs privés (Lerman, 2001). En Roumanie par contre, les terres agricoles ont été restituées à ceux qui les possédaient avant la collectivisation, ou à leurs ayants-droit (Swinnen, 1997). En 1991, la « Loi sur les ressources foncières » liquidait toutes les coopératives de production agricole et remettait leurs terres aux ménages qui avaient été contraints de les céder pendant la collectivisation (Verdery, 2003). La restitution des terres des fermes d'Etat a commencé en 2000 conformément à la « Loi sur le rétablissement des droits de propriété » (*Law on Reconstitution of Property Rights*). Contrairement à l'Albanie, la plupart des nouveaux propriétaires qui ont reçu des terres dans le cadre du processus de restitution ne les avaient pas exploitées eux-mêmes pendant la période socialiste (Gerber et Giovarelli, 2005). En fait, nombre d'entre eux avaient quitté leurs villages d'origine pour les villes. Parce qu'ils ne disposaient pas des moyens nécessaires pour pratiquer l'agriculture, de nombreux bénéficiaires ont décidé de donner leur terre à bail à des associations agricoles qui les exploitaient à leur compte.

Comme pour leurs politiques de réforme foncière, l'Albanie et la Roumanie ont deux structures d'administration foncière très différentes. L'Albanie a bénéficié d'un projet d'envergure financé par l'USAID, la Banque mondiale et la Communauté économique européenne en vue de la mise en place d'un Système d'enregistrement de biens immeubles (**IPRS**). Ce projet vérifiait et enregistrerait les informations sur la répartition des propriétés sur les cartes et les titres de propriété individuels. Il a aussi participé à l'élaboration de la loi cadre sur la propriété et l'installation de bureaux de l'IPRS dans tous les districts (Lemel, 2000). Tel que conçu par les pouvoirs publics, le système albanais d'administration foncière devait s'exercer à deux niveaux. D'une part, les décideurs avaient prévu que dans les communes (*komuna*), cette administration devait se charger de l'évaluation des terres, de l'administration de l'impôt, de la régulation foncière et du règlement des litiges fonciers. D'autre part, la délivrance des titres fonciers, l'aménagement de l'espace et l'enregistrement des transactions foncières devaient être gérés par l'IPRS à travers ses bureaux dans les districts.

Par contre, la Roumanie n'a pas bénéficié d'un projet visant à développer un nouveau système d'administration foncière. Elle a plutôt essayé d'intégrer et de moderniser des systèmes existants (Gerber et Giovarelli, 2005). Comme en Albanie, le système roumain a été conçu pour répartir les diverses responsabilités de l'administration foncière à différents niveaux du gouvernement. Les pouvoirs publics ont délégué aux mairies (*primării*) les affaires concernant

la restitution des terres, la fiscalité, l'aménagement foncier et le règlement des litiges. Les commissions foncières des comtés (*comisia de retrocedare*) doivent s'occuper de la délivrance des titres fonciers et des changements d'affectation des terres. Enfin, l'Agence nationale d'inscription au cadastre et d'enregistrement foncier (**NACLR**) est responsable de l'enregistrement des transactions foncières et des aspects cadastraux et cartographiques de l'administration foncière. Dans les deux pays, c'est le système judiciaire qui a le dernier mot dans les litiges fonciers.

Pour ce qui est de la capacité de l'administration foncière à mettre en œuvre et faire appliquer effectivement la réglementation portant sur la gestion des terres, l'Albanie et la Roumanie présentent des différences considérables. L'Albanie a connu des coups d'Etat répétés tout au long de son histoire post-socialiste. Ces crises ont culminé pendant les périodes d'anarchie sur tout le territoire national en 1991 et 1997 (de Waal, 1998). Depuis lors, troubles et anarchie se sont répétés plusieurs fois à l'échelle de la région. Résultat : l'influence des collectivités décentralisées est faible dans de nombreuses régions, ce qui affecte profondément leur capacité à remplir efficacement les fonctions de gestion des terres. En Roumanie, dans l'ensemble, l'État a pu préserver son autorité au niveau local. Il a attribué des pouvoirs considérables aux autorités locales qui en ont abusé régulièrement au cours du processus de restitution des terres, extorquant des pots-de-vin, prélevant des frais illégaux et distribuant les meilleures terres à leurs amis et alliés (Verdey, 2002). Contrairement à l'Albanie qui a connu des déboires à répétition sur la voie de l'intégration à l'UE du fait de l'anarchie qui l'a caractérisée pendant une grande partie des années 1990, la relative stabilité de l'État a grandement aidé la Roumanie à devenir membre de l'Union européenne en janvier 2007.

Dans l'ensemble, il existe d'énormes différences entre l'Albanie et la Roumanie en termes de choix de réforme foncière, de systèmes de gestion des terres et de capacité de gouvernance locale. En tenant compte de ces aspects, les deux pays peuvent être considérés comme extrêmement opposés dans le contexte de l'Europe centrale et de l'Est. Une comparaison entre les deux promet par conséquent des informations intéressantes sur le fonctionnement de l'administration foncière locale qui sont pertinentes pour la région dans son ensemble.

III – Un outil d'évaluation pour les systèmes locaux d'administration foncière

Le projet qui a inspiré le présent article avait pour but de concevoir un outil d'évaluation des systèmes locaux d'administration foncière pour mieux comprendre leur fonctionnement sur le terrain. L'objectif visé était la conception d'un outil qui produirait les informations requises, tout en ne nécessitant que des ressources financières et humaines limitées. Ainsi, cet outil contribuerait à renforcer la capacité des décideurs à mettre en place des systèmes efficaces et efficaces d'administration foncière. Cet outil fournit des informations pertinentes sur les problèmes relatifs aux fonctions de l'administration foncière identifiées à la Figure 1. Il permet aussi une évaluation générale de la corruption dans la gestion foncière. En outre, l'outil permet non seulement d'analyser les problèmes dans les différents domaines de l'administration foncière locale, mais aussi de formuler des recommandations en vue de trouver des solutions.

L'application de cet outil requiert des ressources humaines et financières limitées. Il faut deux personnes pendant une journée pour couvrir un village. Les activités au niveau des villages comprennent une enquête standard auprès des ménages et des entretiens qualitatifs avec les familles et les agents de l'administration foncière. Les données collectées auprès des ménages sont saisies dans une simple base de données pour être analysées. Les principales conclusions sont résumées dans des rapports de synthèse.

Les résultats présentés dans le présent article ont été obtenus après application de l'outil dans six villages pilotes. Ces villages sont situés dans différentes régions d'Albanie (districts de

Krujë, Durrës et Pogradec) et de Roumanie (Transylvanie, Moldavie et Valachie). Les tests effectués dans ces villages visaient tout d'abord à améliorer la qualité des questionnaires. Les personnes enquêtées ont été choisies en fonction de leurs relations avec l'administration foncière. Les ménages ayant été impliqués dans des transactions ou des litiges fonciers ont été sélectionnés préférentiellement. En sus de l'enquête de validation des questionnaires, nous avons eu des entretiens et des séances de réflexion avec des agents de l'administration foncière. En raison de la nature pilote du projet, les résultats des six villages ne peuvent être généralisés. Ultérieurement toutefois, nous envisageons d'appliquer l'outil à plus grande échelle pour produire des résultats généralisables.

IV – Résultats

1. Délivrance de titres fonciers

Dans les deux pays, de nombreux ménages utilisent les terres agricoles et urbaines alors qu'ils ne détiennent pas de titre juridique pour celles-ci. Respectivement, 80% et 48% des ménages enquêtés en Albanie et en Roumanie ne disposent pas encore de titres fonciers définitifs.

En Albanie, la raison principale qui explique cela, est le manque d'informations sur l'existence de ces titres de propriété. Une deuxième raison est que les ménages, souvent, n'exploitent pas leur terre car ils estiment qu'elle a une valeur insignifiante (à l'instar des terres de pâturage). Une troisième raison tient au fait que de nombreuses transactions foncières sont effectuées sur une base informelle et en marge de la légalité et que par conséquent les ménages n'ont pas besoin d'un titre juridique en bonne et due forme. En Roumanie, une autre raison est que les ménages rejettent ces titres car les mètres des parcelles qui sont indiqués sont incomplets ou incorrects.

Enfin, et peut-être le plus important dans les deux pays, les ménages savent qu'il existe un niveau élevé de corruption associé à l'obtention des titres fonciers et refusent ou ne sont pas capables de s'y soumettre. En Albanie par exemple, le titre foncier définitif qui garantit la propriété des terres agricoles est délivré par les bureaux de l'IPRS. Il est de notoriété publique parmi les propriétaires fonciers que l'enregistrement de leurs droits de propriété aux bureaux de l'IPRS dure souvent plusieurs mois et nécessite le paiement de pots-de-vin substantiels. Un seul des trois villages albanais connaît des délais d'enregistrement à l'IPRS, brefs et sans pots-de-vin, car le bureau a été obligé par le gouvernement national de préparer une expropriation en douceur des ménages pour la construction d'une autoroute.

2. Fiscalité

En Albanie, 60% des ménages de notre enquête paient des impôts sur les terres agricoles et 70% des impôts pour les terrains résidentiels. Les montants des taxes sont calculés en fonction des différentes catégories de terres ; les taxes sur le foncier résidentiel sont significativement plus élevées que sur le foncier agricole. En matière de fiscalité, la transparence est établie et la corruption faible. Tous les ménages assujettis savent comment leur taux d'imposition est déterminé et en conviennent. En général, il n'existe pas de sanctions juridiques que les communes peuvent appliquer à l'encontre des ménages qui ne se soumettent pas à l'impôt. Dans la pratique toutefois, les communes refusent souvent de rendre des services aux ménages qui ne s'acquittent pas de leur devoir fiscal.

En Roumanie, les terres agricoles n'étaient pas assujetties à l'impôt jusqu'en 2001. Depuis lors, l'impôt foncier agricole est resté très faible (en 2006 par exemple, un minimum de 8 euros par an et par hectare de terrain cultivable, en fonction de la catégorie du terrain). Les impôts sur les terrains résidentiels sont bien plus élevés. Comme en Albanie, les catégories de terrains qui

constituent la base d'imposition sont déterminées par l'administration locale. A contrario, la quasi-totalité des ménages de Roumanie paient leur impôt foncier.

3. Transactions

En Albanie, la vente de terres agricoles était interdite par la loi jusqu'en 1995. En réalité toutefois, il y a eu un nombre substantiel de transactions foncières (cf. Bloch, 2000). Depuis 1991, 60% des ménages de notre échantillon ont effectué une ou plusieurs transactions foncières. Notons que ce résultat, obtenu sur la base de notre échantillon de ménages ayant fait l'objet d'une sélection raisonnée, est en contradiction avec les sources qui indiquent une quasi-absence de transactions foncières en Albanie (à l'instar de Deininger, 2003 ; Swinnen et al. 2006). Une raison pour laquelle le volume de transactions foncières peut être sous-estimé est qu'une petite fraction uniquement de ces transactions a été enregistrée au bureau de l'IPRS (8% de notre échantillon). La raison la plus importante pour laquelle elles n'ont pas été enregistrées est que la plupart des ménages ne savent pas que le titre délivré par l'IPRS est un document final et juridiquement contraignant. Nombre de personnes pensent que le document délivré en 1991 par la Commission de distribution des terres du village est le seul titre juridique et que le contrat entre l'acquéreur et le vendeur, visé par un notaire, est l'acte juridique final de la transaction. La procédure juridique exacte n'est pas très claire pour la majorité des ménages.

La plupart des transactions que nous avons enregistrées en Albanie ont été effectuées dans l'intention de construire un immeuble à des fins privées ou commerciales. La vente et l'achat se font exclusivement dans les cas où le vendeur était aussi le propriétaire de la terre mise en vente avant la collectivisation. Ainsi, il est important pour les acquéreurs que les terrains mis en vente aient des titres de propriété d'avant la collectivisation, parce que cela renforce la sécurité de la tenure.

Tout comme en Albanie, nos résultats en Roumanie contredisent les sources qui rapportent que la modicité des prix des terres agricoles, la faiblesse des taux d'imposition et les frais de transaction élevés découragent les transactions foncières (exemple : Gerber et Giovarelli, 2005). Ainsi dans notre échantillon, environ un tiers des ménages avait effectué au moins une transaction foncière depuis 1997. Comme en Albanie, les transactions réalisées en Roumanie étaient rarement enregistrées aux bureaux de la NACLR.

4. Surveillance et sanctions

En Albanie comme en Roumanie, les agents de l'administration foncière locale de notre échantillon suivent assez bien les changements d'utilisation des terres agricoles et urbaines. La responsabilité de cette tâche est généralement dévolue aux services agricoles des communes et des mairies. En Albanie, les propriétaires fonciers informent habituellement les services agricoles de tout changement qu'ils effectuent sur leurs terres pour faciliter le travail de l'administration.

Dans les deux pays, l'administration locale peut aussi sanctionner les changements illégaux d'usage des terres, généralement en infligeant des amendes aux contrevenants. En Roumanie particulièrement, nos sondés se sont toutefois plaints, pour la plupart, que l'administration foncière locale ne prenait généralement pas les mesures nécessaires pour sanctionner les contrevenants ayant de bonnes relations au sein des mairies.

5. Système de recours et règlement des litiges

Les litiges fonciers sont fréquents en Albanie et en Roumanie. En Albanie, 55% de notre sélection raisonnée de ménages ont été impliqués dans au moins un litige foncier depuis 1991. Pendant la même période, la Roumanie comptait plus d'un million de procédures judiciaires liées à des litiges fonciers (Verdery 2003 : 97).

La plupart des litiges dans les deux pays concernent des projets de groupes rivaux sur les mêmes parcelles de terrain, des litiges de délimitation ou des conflits pour l'accès à la route. Les ménages essaient généralement de résoudre ces litiges à leur propre niveau (c'est-à-dire par la médiation de proches) avant de se tourner vers des canaux officiels de règlement des conflits.

Si le litige ne peut être résolu entre les personnes, l'étape suivante consiste à soumettre l'affaire à la commune ou la mairie et, à terme, de porter plainte devant un tribunal. Dans les deux pays toutefois, les ménages ont très peu confiance dans le système judiciaire. En Albanie par exemple, seuls 14% des ménages interrogés faisaient confiance à la justice. Tous les 86% restants pensaient que le niveau de corruption du système judiciaire était trop élevé et qu'il fallait verser des pots-de-vin pour gagner un procès. En Roumanie, en dépit (ou peut-être à cause) du volume élevé d'affaires judiciaires, les ménages se sont plaints de la durée interminable des procédures, du coût élevé du conseil juridique et de l'ampleur de la corruption dans le système judiciaire.

6. Zonage des terres

La circulation des informations sur les plans d'aménagement des terres est un préalable à l'exercice des fonctions de l'administration foncière. Pourtant, parmi les ruraux d'Albanie et de Roumanie, notre enquête a constaté un manque criant de connaissances sur l'administration foncière, et notamment sur les plans d'utilisation des sols. Non seulement les ménages ne maîtrisent pas les procédures juridiques relatives à l'enregistrement foncier et aux transactions immobilières, mais nombre d'entre eux ne disposent pas d'informations sur les plans d'aménagement des villages ou des communes qui concernent leur propriété. En Albanie, 15% de ménages seulement ont répondu qu'ils étaient suffisamment informés sur ce sujet. Les sondés de Roumanie ont répondu que les personnes qui sollicitaient ce genre d'informations aux bureaux des comtés se voyaient opposer un refus par les agents de l'administration ou devaient payer des pots-de-vin pour obtenir des informations précises.

7. Hypothèque immobilière

Etant donné que les titres fonciers sont souvent vagues et non sécurisés, les banques refusent généralement de les accepter comme nantissement. En Albanie, les banques acceptent les terrains agricoles enregistrés comme garantie de crédits pour l'achat d'intrants agricoles ou de logements, mais les refusent pour l'acquisition de terres agricoles (Lushaj, 2004, cité dans Gerber et Giovarelli, 2005). En Roumanie, les banques refusent les terres agricoles comme nantissement, quel qu'en soit l'objet.

8. Évaluation générale de l'administration foncière

Dans notre enquête, nous avons aussi demandé aux sondés de nous donner leur appréciation générale de l'administration foncière. En Albanie, la plupart des ménages considèrent que l'administration foncière travaille mieux au niveau local - autrement dit dans les communes. Pour les villageois, les services de l'administration foncière qui fonctionnent le plus mal sont ceux de l'enregistrement des titres fonciers au bureau de l'IPRS et le système de règlement des litiges. Les pots-de-vin les plus importants sont versés au bureau de l'IPRS.

En Roumanie, la majorité des ménages pensent que l'administration foncière fonctionne très mal au niveau local. Ils pensent que les agents chargés de l'administration foncière auprès des mairies sont corrompus et ont tendance à privilégier les intérêts des élites locales au détriment de la majorité des villageois. Contrairement aux Albanais, les Roumains considèrent que l'administration foncière fonctionne mieux à des niveaux plus élevés de l'Etat - notamment les commissions foncières des comtés et la NACLR. Par rapport à d'autres secteurs tels que l'éducation ou la santé, la plupart des ménages des deux pays pensent que le niveau de corruption est quasiment le même.

V – Discussion

Dans l'ensemble, nos résultats révèlent un large éventail de défaillances dans le fonctionnement des systèmes d'administration foncière locale. Les informations obtenues dans les six villages d'Albanie et de Roumanie montrent que :

- ❑ beaucoup de personnes n'ont pas encore reçu de titre foncier définitif ;
- ❑ il y a un déficit général de connaissances de l'administration foncière ;
- ❑ la plupart des transactions foncières ne sont pas enregistrées ;
- ❑ les litiges fonciers sont fréquents et perdurent souvent pendant plusieurs années ;
- ❑ il n'existe pas de systèmes efficaces d'enregistrement des plaintes et de règlement des litiges.

Les résultats indiquent par conséquent un grand écart entre la manière dont l'administration foncière devrait travailler et son fonctionnement réel. Si l'on se réfère à la législation et la réglementation foncières, les procédures d'obtention des titres fonciers, d'enregistrement des transactions et de règlement des litiges semblent claires. Mais si on observe les pratiques réelles sur le terrain, l'administration foncière ne paraît pas remplir les fonctions qui sont attendues d'elle. Elle ne soutient pas notamment le développement des marchés fonciers, conformément aux attentes des décideurs et des populations rurales. En fait, la plupart des transactions foncières ne sont pas enregistrées par les services concernés. En outre, beaucoup de personnes n'ont pas encore reçu de titres fonciers pour leurs terres agricoles et ne savent même pas que ces titres existent ou ignorent leur importance dans les procédures juridiques. Les procédures formelles de règlement des litiges fonciers fonctionnent en pratique de manière rudimentaire, au mieux.

De surcroît, nous avons constaté que la population rurale des deux pays considère l'administration foncière comme très corrompue, bien qu'elle juge certaines agences plus responsables et attentives à leurs besoins que d'autres. Les deux pays présentent une différence claire à cet égard. Les ruraux albanais considèrent que l'administration foncière est plus serviable et moins corrompue dans les communes qu'au niveau des districts, en particulier les bureaux de l'IPRS. En Roumanie au contraire, les populations pensent que les services fonciers locaux sont moins serviables et plus corrompus que les services régionaux, y compris les commissions foncières et les bureaux de la NACL. D'après nous, ces divergences entre l'administration albanaise et roumaine sont dues aux différences entre les structures publiques des deux pays.

En Albanie, la faiblesse de l'État a rendu les agents locaux des communes dépendants du bon vouloir de leurs électeurs. Par conséquent, ceux-ci sont assez attentifs aux besoins locaux. En revanche, les agents de l'administration foncière des IPRS ne sont généralement pas sous le contrôle d'autorités hiérarchiques inférieures et supérieures et ont, par conséquent, une marge de manœuvre considérable dans la mise en œuvre des politiques de gestion des terres. En Roumanie par contre, ce sont les administrations publiques locales qui ne sont pas responsables vis-à-vis des niveaux inférieurs et supérieurs (Verdery, 2002). Fréquemment, les maires roumains et leurs alliés des communes « s'accaparent » de l'autorité locale en se positionnant comme les patrons de leur circonscription et en contrôlant les ressources et les pouvoirs clés, tels que les titres de propriété, les paiements du gouvernement, et les mécanismes de surveillance et de sanction de l'aménagement des terres (Mungiu-Pippidi, 2005).

Le mécontentement général à l'égard de l'administration foncière dans les deux pays est en totale contradiction avec l'appréciation générale exprimée par les populations sur les réformes foncières réalisées après 1990. Tant en Albanie qu'en Roumanie, la plupart des ménages interrogés étaient satisfaits, dans l'ensemble, du mode de réforme foncière adopté dans leurs

pays respectifs. Seuls quelques ménages ont émis des critiques sur les superficies qui leurs ont été attribuées au moment de la répartition ou de la restitution des terres. En outre, en Albanie, les ménages se sont plaints qu'il n'était pas possible de pratiquer une agriculture rentable sur leurs petites tenures morcelées. En Roumanie, les ménages ont protesté contre le fait qu'une partie des terres collectivisées dans le passé n'avait pas été restituée parce que des routes, des canaux d'irrigation, des réservoirs d'eau et d'autres infrastructures publiques, y avaient été construits pendant la période socialiste. Pourtant, dans l'ensemble, l'attitude généralement positive à l'égard de la réforme foncière diffère largement de l'appréciation négative de l'administration foncière.

VI – Recommandations et perspectives

Les résultats présentés dans cet article indiquent que l'administration foncière en Europe centrale et de l'Est ne semble pas remplir les fonctions qui lui sont assignées. Dans la pratique, l'administration foncière ne s'intéresse pas à l'immatriculation des terres, au développement des marchés fonciers et au règlement des litiges fonciers. Nos résultats suggèrent que l'administration foncière ne remplit pas ses fonctions en raison de la forte incidence de la corruption, qui a été facilitée par l'ampleur des réformes foncières dans les deux pays, les réformes institutionnelles des agences de l'administration foncière et les changements dans les relations de pouvoir locales. En Albanie, les personnes enquêtées ont désigné les bureaux de l'IPRS comme particulièrement corrompus, tandis qu'en Roumanie, il semble qu'il y ait plus de corruption au niveau des mairies (*primării*). En outre, nos résultats montrent que dans les deux pays les systèmes judiciaires sont très corrompus. La corruption, facilitée par l'absence de responsabilité des institutions concernées, est donc à la base des problèmes de l'administration foncière.

Ce constat démontre la nécessité pour les gouvernements d'Europe centrale et de l'Est de rendre l'administration foncière plus responsable. Ils peuvent pour cela accroître la transparence de ces services en y associant des tierces parties, telles que des organisations non gouvernementales (ONG). En effet, ces dernières peuvent apporter un soutien aux populations rurales sur le terrain en assumant une fonction d'assistance juridique, en les aidant à accéder à l'information publique, à exploiter les voies de recours et à résoudre les litiges fonciers. Elles peuvent aussi contribuer aux débats politiques nationaux en apportant leur expérience concrète du terrain. En outre, les ONG peuvent trouver des solutions aux questions propres à chaque pays, puisque les efforts visant à renforcer la responsabilité de l'administration foncière devront adopter des stratégies différentes.

Ces résultats montrent qu'il est urgent de prendre deux mesures pour soutenir une administration foncière transparente en Europe centrale et de l'Est. Premièrement, en raison de la nature pilote des résultats présentés ici, il faudrait procéder à une évaluation plus systématique du fonctionnement réel de l'administration foncière dans la région et couvrir un certain nombre de systèmes administratifs et de zones géographiques. Aussi intéressants que puissent être les résultats obtenus dans cet exercice pilote, ils doivent être validés à une plus grande échelle. Secundo, les ONG auront besoin d'une assistance technique pour renforcer leurs capacités sur les questions foncières, en particulier les terres agricoles. Bien qu'il existe un type d'ONG qui traite de questions de transparence en Europe centrale et de l'Est, la plupart d'entre elles ont une expérience limitée de l'agriculture. Un outil similaire à celui utilisé dans le cadre de cette étude peut contribuer grandement aux deux types d'actions. Il pourrait servir à une évaluation à plus grande échelle et contribuer au travail des ONG, en les aidant à identifier les principaux problèmes et classer les zones géographiques par ordre de priorité pour la fourniture de l'assistance.

Enfin, mais pas le moins important, il est aussi urgent d'appliquer les règles de fonctionnement de l'administration foncière en Europe centrale et de l'Est au regard des conditions d'accession

à l'Union européenne. En tant que nouveaux membres de l'UE, on attend des pays d'Europe centrale et de l'Est qu'ils disposent d'administrations foncières opérationnelles. Entre autres, ces pays devront mettre en place des bases de données / systèmes d'enregistrement pour remplir les conditions de présentation des informations de l'UE et servir l'administration chargée des paiements au titre de la Politique agricole commune (FAO, 2006). Ainsi, il semble qu'il est temps que l'administration foncière fonctionne non seulement en théorie, mais améliore aussi ses opérations dans la pratique.

Remerciements

Nous remercions Juliana Shllaku de *Citizens' Advocacy Office* (CAO), Tirana, et Liviu Chelcea et Magda Dinu de l'Université de Bucarest, pour leur contribution au travail de terrain qui a fourni les informations utilisées dans le présent article. Les recherches ont été financées par la Fondation allemande de recherche (*Deutsche Forschungsgemeinschaft*, DFG) dans le cadre du *Emmy Noether-Programm*.

Références

- Bloch P.C., 2000.** Potential for rural property markets. In : Lemel H. (ed.). *Rural property and economy in post-communist Albania*. New York, Oxford : Berghahn Books. p. 75-91.
- Cungu A., Swinnen J.F.M., 1999.** Albania's radical agrarian reforms. *Economic development and cultural change*, vol. 47, p. 605-619.
- Deininger K., 2003.** *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington, DC: The World Bank and Oxford University Press.
- De Waal C., 1998.** From Laissez-faire to anarchy in post-communist Albania. *Cambridge anthropology*, vol. 20, p. 21-44.
- Food and Agricultural Organization., 2006.** *European Union accession and land tenure data in Central and Eastern Europe*. Rome: FAO. (Land tenure policy series 1).
- Gerber L., Giovarelli R., 2005.** Land reform and land markets in Eastern Europe. *Land reform, land settlement and cooperatives* 1, p. 64-77.
- Lemel H. (ed.), 2000.** *Rural property and economy in post-communist Albania*. New York, Oxford : Berghahn Books.
- Lerman Z., 2001.** Agriculture in transition economies: from common heritage to divergence. *Agricultural Economics*, vol. 26, p. 95-114.
- Mathijs E., 1997.** An historical overview of Central and Eastern European land reform. In : Swinnen J.F.M. (ed.). *Political economy of agrarian reform in Central and Eastern Europe*. Aldershot : Ashgate. p. 33-53.
- Mungiu-Pippidi A., 2005.** Reinventing the peasants: local state capture in post-communist Europe. In : Dorondel S., Serban S. (eds). *Between East and West. Studies in Anthropology and Social History*. Bucharest : Editura Institutului Cultural Roman. p. 308-326.
- Swinnen J.F.M., 1997.** The choice of privatization and decollectivization policies in Central and Eastern European agriculture: observations and political economy hypotheses. In : Swinnen J.F.M. (ed.). *Political economy of agrarian reform in Central and Eastern Europe*. Aldershot : Ashgate. p. 363-398.
- Swinnen J.F.M., Vranken L., Stanley V., 2006.** *Emerging challenges of land rental markets: a review of the available evidence for Central and Eastern Europe and Former Soviet Union countries*. Washington DC. : The World Bank.
- Thelen T., 2003.** *Privatisierung und soziale Ungleichheit in der osteuropäischen Landwirtschaft. Zwei Fallstudien aus Ungarn und Rumänien*. Frankfurt, New York : Campus.
- Verdery K., 2002.** Seeing like a mayor. or, how local officials obstructed Romanian land restitution. *Ethnography*, vol. 3, p. 5-33.
- Verdery K., 2003.** *The vanishing hectare: property and value in postsocialist Transylvania*. Ithaca, N.Y. : Cornell University Press.