

La question foncière et la restructuration de l'économie agricole

Civici A.

in

Lerin F. (ed.), Civici A. (ed.).
L'Albanie, une agriculture en transition

Montpellier : CIHEAM
Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 15

1997
pages 157-169

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=C1970328>

To cite this article / Pour citer cet article

Civici A. **La question foncière et la restructuration de l'économie agricole.** In : Lerin F. (ed.), Civici A. (ed.). *L'Albanie, une agriculture en transition.* Montpellier : CIHEAM, 1997. p. 157-169 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 15)



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

La question foncière et la restructuration de l'économie agricole

Adrian Civici

Université agricole de Tirana, Tirana (Albanie)

I – Inversion ou transformation des rapports sociaux ?

1. La décollectivisation

Le terme de «décollectivisation» évoque l'idée d'un «retour», d'une restauration des droits de propriété abolis lors de la collectivisation et le retour à l'ancien ordre social fondé sur l'appropriation privée du sol et des moyens de le cultiver. Cette conception a été formulée dès le début de la transition en Albanie, avec la demande de restitution des biens expropriés par le régime communiste. Elle pose la question du transfert des droits de propriété en termes simplificateurs, une sorte de «reprivatisation» au profit des anciens propriétaires ou de leurs ayants-droit. Débat de société, dont l'issue règle le dispositif législatif réglant les privatisations.

Le terme de «décollectivisation» a en fait une portée plus large : celle d'une rupture avec l'ensemble des éléments constituant le système collectiviste. Elle doit s'entendre comme un processus global affectant les trois facteurs de production (terre, capital, travail). Cette dimension est souvent mésestimée et réduite à la seule mutation des droits de propriété concernant la terre et le capital d'exploitation (bâtiments, machines, cheptel).

S'agissant d'une économie en transition, le paradigme aujourd'hui dominant voit dans la privatisation le principe moteur du changement de système, le moyen de libérer les valeurs de l'entreprise et les forces économiques, en créant des acteurs sociaux responsables et autonomes. Rien pourtant n'autorise *a priori* à penser que les nouvelles entités juridiques issues de la privatisation constitueront un cadre adéquat pour la mutation recherchée. Les relations entre propriété et travail, et plus généralement les rapports sociaux dans les campagnes, sont loin d'avoir trouvé leur nouvelle forme, même s'il paraît évident que ces relations seront, à partir d'aujourd'hui, principalement régies dans le cadre d'une société et d'une économie «ouvertes».

Pour comprendre la mutation en cours, il est nécessaire de remonter aux origines du statut juridique des terres élaboré dans le cadre de la réforme agraire de l'immédiat après-guerre et la collectivisation des années 1945-1967 ; il faut également rappeler la signification de la propriété sociale (étatique et coopérative).

2. Aux origines de la propriété collective

L'héritage structurel que la collectivisation visait à liquider n'est pas tout à fait celui du «féodalisme», complaisamment décrit par les historiens de l'époque d'Enver Hoxha. Si l'Albanie, comme les autres pays de l'Est, a appartenu à l'Europe du «second servage» et des grands domaines, elle avait connu, dans le cadre de la réforme agraire de 1945/1946, la naissance et le développement d'une paysannerie indépendante, propriétaire de ses terres, et libre dans son travail.

La structure agraire extraordinairement morcelée ainsi créée n'a duré que peu de temps, le régime poussant très rapidement à une socialisation de l'agriculture. L'attachement à la terre des paysans établi par la réforme agraire d'après-guerre s'est révélé, comme leurs titres de propriété, mal consolidé. La pay-

sannerie la plus enracinée a été réticente à entrer dans les exploitations collectives. Ce lourd passif de dépossession foncière pèse sur les positions des différents groupes sociaux dans le débat actuel sur les restitutions.

Une vision génétique simpliste fait du secteur d'Etat le successeur des grands domaines (propriété individuelle, propriété des églises ou des mosquées, propriété étrangère, etc.) expropriés dans le cadre de la réforme agraire ; les coopératives de production quant à elles sont présentées comme «des associations volontaires de petits paysans coopérateurs». Les situations agricoles sont, de fait, sensiblement plus complexes : des exploitations agricoles d'Etat ont parfois absorbé, à un moment ou à un autre de leur histoire, des terres d'origine paysanne, voire des coopératives agricoles déjà constituées. Certaines coopératives ont pu se former à partir d'un noyau de prolétaires agricoles ou de paysans déracinés, exploitant les biens des grands domaines confisqués (avec des apports paysans lors de la collectivisation).

La distinction, de nature idéologique, établie par l'ancien régime entre propriété étatique et propriété coopérative (ou de groupe) n'a pas été remise en cause, ce qui explique l'adoption de dispositifs de privatisation spécifiques pour chacune des deux formes.

3. Expropriation et propriété collective

Lors de la formation des coopératives, les terres sont restées propriété des paysans. Aucun acte législatif n'est venu supprimer les droits de propriété foncière des membres des coopératives, mais leur titre de propriété a cessé d'être opératoire. Des restrictions de toutes sortes sont venues le limiter, lui faisant perdre sa signification. Le propriétaire a perdu l'*usus* (droit d'user de son bien) à l'exception de l'usage d'un lopin de taille strictement limitée, le *fructus* (droit de profiter des fruits de son bien) et l'*abusus* (droit de disposer de son bien pour le vendre ou le transmettre). Le droit de propriété a été ainsi vidé de son sens, mais il a été formellement maintenu jusqu'en 1976, au moment où l'étatisation des terres a parachevé un véritable processus d'expropriation de la paysannerie.

Depuis l'époque de la collectivisation, beaucoup de propriétaires ont quitté les coopératives. Leurs héritiers sont partis à leur tour et les terres sont devenues propriété de la coopérative. Ainsi s'est progressivement gonflée la part du foncier relevant de la «propriété indivise», par ailleurs étendue aux autres moyens de production. Il s'agissait de «propriété commune des membres» – forme considérée comme «idéologiquement inférieure», puisqu'elle ne concernait qu'un «collectif de travail» et non le «peuple tout entier», comme dans le cas de la propriété étatique. Le coopérateur n'est pas lié à la propriété en tant que porteur de parts sociales de capital, mais en tant que membre d'un collectif.

Sans responsabilité financière à l'égard des biens de la coopérative, ces propriétaires «collectifs» ont vu leurs intérêts profondément déformés et leurs droits de contrôle réduits à peu de chose. Le propriétaire a de fait disparu de l'agriculture socialiste, alors que s'affirmait le pouvoir des gestionnaires, certains finissant par user du bien collectif comme s'il était le leur. Toutefois, l'expropriation n'a pas été entérinée par un acte législatif et la fiction de la propriété coopérative a occulté une abolition de fait de la propriété – ce qui explique pour partie la situation ambiguë posée à présent par la privatisation de ces biens accumulés par des propriétaires «collectifs».

II – La réforme foncière : “le talon d'Achille” de la privatisation de l'agriculture albanaise

A la fin des années quatre-vingt-dix, l'agriculture albanaise constituait la base du développement économique du pays. Le budget d'Etat tirait de l'agriculture la majeure partie de ses ressources dont seule une petite partie était réinvestie dans le secteur. Ces phénomènes ont créé une situation sociale et économique très difficile à la campagne. Les salaires des ouvriers des fermes d'Etat et des membres des coopératives agricoles étaient très bas. Les lopins individuels ont été supprimés et la situation est devenue véritablement catastrophique. Sans possibilité de réagir à l'intérieur du système, les coopérateurs n'ont plus eu comme espoir le changement de régime et la démocratisation.

Dès décembre 1990 la population paysanne, avec l'appui des nouvelles forces politiques, cherche le rétablissement de la propriété et la suppression des formes d'organisation en vigueur. La destruction des coopératives a eu lieu dans une période de temps relativement courte et sans contrôle – les autorités étant impuissantes devant la révolte populaire. Les membres des coopératives agricoles se sont répartis les bêtes de trait, les moyens de production, les machines et les bâtiments, etc. Dans le cas de la terre elle-même, il fallait un cadre législatif.

Toute l'attention s'est alors portée sur le problème de la répartition des surfaces. Qui devait-on considérer comme les véritables et légitimes propriétaires ? Ceux d'avant la réforme communiste pour la plupart décédés ? Leurs descendants vivant aujourd'hui dans les villes ? Ceux qui actuellement travaillent ces terres et qui les habitent depuis longtemps ? Comment considérer ceux venus d'autres régions ? Autrement dit : fallait-il «privatiser» ou «reprivatiser» ? Et comment ?

Dans la classe politique albanaise deux lignes s'opposaient :

- celle des ex-communistes désormais «socialistes». Ils contrôlaient 72% du premier Parlement pluraliste (1991) et défendaient avec fanatisme l'idée du maintien du système des coopératives, tout en prônant une réforme complète ;
- celle du Parti Démocratique, alors dans l'opposition, dont le programme électoral pour les campagnes était la privatisation de l'agriculture et la distribution des terres aux paysans.

En juillet 1991, après deux semaines de sévères discussions, le Parlement albanaise a approuvé la «**loi sur la terre**» privatisant les terres des ex-coopératives agricoles qui occupaient 74% des terres arables. Mais l'application de cette loi sur le terrain fut moins facile que le vote au Parlement : très vite on a vu naître de nombreux problèmes dont la solution est encore aujourd'hui très difficile. Le recours à l'histoire des régimes fonciers est nécessaire pour comprendre ces conflits.

1. La propriété de la terre à la veille de la proclamation de l'indépendance

Avec l'indépendance du pays le 28 novembre 1912, l'Albanie a hérité une structure agraire soumise à la juridiction de l'Empire ottoman dont elle avait fait partie durant près de 500 ans. Les structures agraires et les formes de propriété de la terre avaient dû s'adapter aux règles et aux lois ottomanes. A la veille du XX^e siècle dominait le système des *çifligjeve* (ou *latifundia*) qui s'était développé surtout au XVIII^e et au XIX^e siècles à la suite de la crise du système des *timareve*, due à l'affaiblissement du pouvoir central dans les zones périphériques et au commencement de la destruction de l'ordre féodal dans les provinces européennes de l'Empire.

Comme le faisait remarquer, au XVIII^e siècle, l'autrichien connaisseur de l'Albanie, Georg Van Hahm, la ressemblance est faible avec les modes de transmission connus en Occident : «*L'origine de la propriété privée de la terre en Albanie passe par l'usurpation des biens des propriétaires privés. Les plus forts opérant au détriment des faibles ou de l'Etat. Les Ottomans transformaient très souvent des villages en propriété d'Etat pour les donner ensuite à leurs partisans ou aux favoris des vizirs*».

Timar. La caractéristique fondamentale du système des timars était la propriété totale de l'Etat sur la terre. Ce système provenait de la création de l'institution militaire des spahin qui, à titre de récompense après leur service militaire, obtenaient les terres d'Etat en exploitation. Cette propriété, en principe, temporaire, devenait permanente, notamment avec l'octroi d'un droit d'héritage sur le timar. Ainsi se sont créées des conditions favorables pour la création d'une aristocratie foncière, avec des fondements solides. Dans l'Empire ottoman, ce système s'est développé entre le XV^e et le XVIII^e siècles.

Çiflig. Le mot a deux significations :

- 1) la première est celui d'un morceau de terre donné en exploitation conditionnelle à un paysan *raja* (paysan sans terre) par les spahin.
- 2) La seconde, souvent utilisée dans ce texte, est le grand domaine féodal privé, non lié à des fonctions militaires, qui se répand surtout dans la deuxième partie du XVIII^e siècle.

Dans le deuxième cas, le çiflig regroupait partiellement ou totalement les terres d'un ou de plusieurs villages, voire d'une région entière alors que, dans le premier, les surfaces concernées variaient de 6 à 12 ha.

Les paysans ilbres. Parallèlement au système des timar et du çiflig, l'Albanie, notamment le nord du pays, conservait des formes de propriété privée de la terre et des propriétés communes des pâturages, des forêts, des alpages... Ces régions, nommées "les zones de haraç", ont gardé leur indépendance et leur organisation intérieure en contrepartie de quelques obligations militaires et administratives, notamment en payant un haraç (impôt annuel) au Sultan.

En Albanie les çiflig se sont formés de quatre façons :

- par la violence et l'arbitraire féodal (le cas le plus répandu) ;
- par achat ;
- par expropriation de paysans endettés ;
- par défrichement de nouvelles terres.

On peut distinguer, selon la nature des propriétaires, trois types de *latifundia* :

- le *latifundium* féodal privé ;
- les *latifundia* d'Etat et de la famille du Sultan ;
- les propriétés des églises ou des institutions religieuses.

En 1912 les *latifundia* privés, d'Etat et d'Eglise occupaient une surface de 210 000 ha, soit 55% de la surface agricole totale, le reste étant des zones de *haraç*, principalement de collines et de montagnes où vivaient plus de la moitié de la population.

Avec la proclamation de l'indépendance, l'Etat albanais a confisqué tous les *latifundia* de l'Etat ottoman et ceux du Sultan, soit 175 domaines couvrant 56 287 ha. Les *latifundia* privés occupaient à cette époque 140 000 ha et n'ont pas été touchés. Les propriétés des églises (13 700 ha) ont cessé d'être partiellement contrôlées par l'Etat ottoman et sont devenues propriété des institutions religieuses nationales, plus particulièrement de la communauté musulmane albanaise.

2. Les changements de structure de la propriété de 1913 à 1945 : les premières tentatives de réforme agraire

La première tentative de réforme de la propriété de la terre a été faite par le premier gouvernement démocratique d'Albanie, dirigé par Fan Noli. Celui-ci a tenté de faire une réforme agraire en faveur des paysans. Quelques jours après la proclamation du programme gouvernemental, en juin 1924, le ministre de l'Agriculture déclarait que «*les canaux d'irrigation deviendraient propriété d'Etat et qu'on distribuerait aux paysans, gratuitement, quatre hectares de terre par famille*». Ces terres seraient prises des *latifundia* d'Etat ; l'Etat confisquerait également les terres des grands propriétaires absents. Mais ce programme s'est heurté à de vives oppositions et n'a pas été mené à bien. Accusés de bolchévisme, les défenseurs des terres des grands propriétaires ont été menacés d'être déferés devant la justice militaire s'ils luttèrent contre le droit de propriété.

En 1925, le nouveau gouvernement déclare immédiatement l'inviolabilité de la grande propriété et son opposition à l'idée de la «liberté des agriculteurs». Il ferme également les yeux sur les spéculations innombrables que les grands propriétaires et les hauts fonctionnaires avaient faites en s'accaparant des terres d'Etat.

Une loi sur «l'installation des émigrants» est votée en 1925. Elle avait pour objectif la distribution des terres appartenant à l'Etat aux émigrants albanais revenant au pays, notamment en provenance du Kosovo sous contrôle serbe. Mais cette loi a été dénaturée et peu de migrants en ont véritablement bénéficié. Ce sont les grands propriétaires, les commerçants, de hauts fonctionnaires civils et militaires (s'enregistrant comme «paysans revenant au pays») qui se sont accaparés de ces terres sans apporter de capital. De plus, durant les années 1925-1927, certains ont envahi de force des terres et des pâtu-

rages, rattachés aux *latifundia*, en expulsant les paysans. Ceux-là ont bénéficié du soutien du gouvernement du roi et, dans tous les cas, la gendarmerie a utilisé la violence contre les paysans qui essayaient de résister.

Une deuxième tentative de réforme agraire a été entreprise en 1930 par le roi d'Albanie, Zog 1^{er}. Il s'agissait de «faire une redistribution totale de la terre, en la prenant à ceux qui en avaient beaucoup mais ne la travaillaient pas, équilibrant ainsi les richesses privées». Mais cette loi fut pratiquement sans effet et n'affecta pas la grande propriété : d'une part, elle était incomplète (on n'expropriait pas les grands propriétaires, mais on leur achetait la part considérée comme en «trop») ; d'autre part, le cadastre et l'enregistrement fiscal furent manipulés. La détermination de la partie «excédentaire» résultait de plusieurs calculs. A partir de la quantité de la terre possédée par le latifundiaire, on calculait 40 ha pour les besoins familiaux (pour une famille de moins de cinq personnes et on ajoutait 5 ha par personne supplémentaire). La quantité de terre qui restait était divisée en trois parties. Deux restaient au propriétaire, le dernier tiers devenant disponible pour la réforme agraire – contre une indemnité de 20 francs-or par hectare qui devait être payée par les agriculteurs devenant propriétaires. Ainsi, par exemple, un propriétaire disposant de 1000 ha devait céder 310 ha, et celui disposant de 100 ha cédait 20 ha seulement. Les agriculteurs bénéficiaires ne pouvaient acheter que 0,5 ha par personne, avec un plafond de 5 ha par famille.

En fin de compte, la réforme agraire n'a concerné que 8 109,5 ha, dont 3 411,5 ha pris aux latifundia d'Etat et 4 698 ha aux latifundia privés.

Durant la période 1925-1945, avec l'apparition des premiers signes du capitalisme, les grandes familles féodales n'avaient aucun intérêt à investir leurs capitaux monétaires sur leurs propriétés, les taux de retour étant faibles ; ils ne mettaient en culture qu'une petite partie de leurs terres et laissaient la plus grande partie en friche.

On observe également pendant cette période un morcellement de la grande propriété privée, par héritages et ventes partielles. Au début de 1945, les *latifundia* privés avaient diminué de 140 000 à 52 040 ha, et si 14 550 ha appartenaient à 7 grandes familles seulement, le reste, soit 37 490 ha, appartenait à 2563 «petits propriétaires».

En conclusion, si en 1912 les latifundia (d'Etat, d'Eglise ou privés) occupaient 210 000 ha (soit 55% de la terre arable), en 1945 leur part s'était réduite de moitié, avec seulement 106 300 ha (soit 27% de la terre arable). Les latifundia privés, d'Eglise et d'Etat ont diminué respectivement de 88 000 ha, 9 400 ha et 6 300 ha. Ainsi, la structure de la grande propriété a subi durant cette période des changements importants avec l'affaiblissement graduel de la grande propriété latifundiaire ; la petite bourgeoisie agraire, qui en 1912 occupait la troisième place, est devenue majoritaire suivie des paysans moyens et des paysans pauvres.

Tableau 1. Répartition de la propriété foncière en 1938

Catégories de propriétaires	Exploitations		ha	Surfaces	
	Nombre	%		%	Surface moyenne
<i>Latifundia</i>	7	-	14 000	3,7	2 000
Domaines de l'Etat	-	-	50 000	12,7	-
Gros propriétaires	4 715	3,0	91 000	23,2	19
Moyens propriétaires	9 448	6,1	106 000	30,0	5
Petits propriétaires	119 523	77,0	131 000	33,4	1,1
Paysans sans terres	21 544	13,9	-	-	-
Total	155 237	100,0	393 000	100,0	2,5

Source : Annuaire statistique de la RPSA, 1959.

3. L'abolition de la propriété privée de la terre et la collectivisation totale de l'agriculture (1945-1989)

Le processus de la collectivisation de l'agriculture, entrepris par le pouvoir communiste qui accéda au pouvoir après la Seconde Guerre mondiale, a commencé en 1945 avec l'approbation (le 25 août) de la loi «**Sur la réforme agraire**». A cette époque, 40% de la terre était dans les mains de 3% des grandes familles latifundiaires. La loi de réforme agraire qui s'appuyait sur le principe «la terre appartient à celui qui la travaille» a, d'une part, exproprié totalement ou partiellement, sans aucune indemnité, 19 355 latifundiaires et riches propriétaires et, d'autre part, distribué 155 159 ha, 474 227 oliviers, 5 923 bêtes de trait, etc.). Ainsi, 147 340 ha furent distribués aux familles moyennes, pauvres ou sans terres. Au total, plus de 145 000 familles paysannes ont bénéficié de la réforme.

En 1945, un quart des terres seulement était organisé en grandes propriétés, le reste fonctionnant sous la forme de petites parcelles. Chacune de ces exploitations avait en moyenne 2,2 ha. Dans la première version (août 1945) du projet, les propriétés moyennes conservait une certaine place. En effet, on pouvait trouver des superficies jusqu'à 40 ha, lorsque le propriétaire exploitait lui-même ses terres de manière efficace, ou 20 ha lorsque l'exploitation n'était pas très performante.

Mais, en mai 1946, une deuxième version du projet est adoptée, plus radicale, où l'on juge que cette taille d'exploitation ferait naître un capitalisme agraire ; et la surface maximale a été fixée à 5 ha par famille.

Tableau 2. L'expropriation des terres dans le cadre de la réforme agraire de l'année 1945-1946

Expropriation des terres	Nombre d'exploitations	Surface (en ha)	Nombre d'oliviers
Totalement	8 714	54 499	287 744
Partiellement	10 641	64 997	125 259
Ex-propriété d'Etat	-	50 000	-
Ex-propriété religieuse	-	3 163	61 024
Total	19 355	172 659	474 227

A cette date, le PCA (Parti Communiste Albanais) proclame comme objectif stratégique la «*transformation socialiste de l'agriculture basée sur la collectivisation des petits producteurs et la création des grandes fermes d'Etat*». Les premières fermes d'Etat sont créées sur les terres des ex-proprétaires des établissements religieux, des entreprises étrangères et enfin sur celles qui avaient bénéficié des améliorations apportées par l'Etat avec les SMT (Station de Machines et de Tracteurs) et qui devaient constituer «*l'avant-garde de l'agriculture albanaise*».

Durant la première étape de la collectivisation, de 1945 à 1955, l'adhésion des paysans à la coopérative était facultative : fin 1954, 150 coopératives agricoles avaient été créées avec 8 900 familles sur 31 500 ha. En 1955, 57,6 % des familles paysannes étaient des agriculteurs privés et 4,6% seulement étaient en coopératives. Ces rythmes de collectivisation ont été considérés comme étant trop lents par le PCA qui a proclamé, lors de ses III^e et IV^e Congrès (1961-1966), comme objectif principal de la politique agraire «*la collectivisation totale de l'agriculture albanaise*». Mais, en 1967, à la suite d'une longue pression, la propriété privée de la terre *de facto* n'existait plus (mis à part les lopins individuels limités à moins de 1 100 m² par famille). Parallèlement, on fusionnait les petites coopératives agricoles dans de grandes unités territoriales et organisationnelles. En 1971, en application des décisions prises par le IV^e Congrès du Parti du Travail d'Albanie (PTA), est entrepris le regroupement des petites coopératives agricoles en plus grandes unités et le rattachement des coopératives des zones montagneuses à celles des zones de plaine qui avaient de meilleurs résultats économiques et financiers.

On a commencé également à créer des coopératives de «haut niveau», c'est-à-dire avec un «*haut degré de socialisation de la propriété de groupe*». L'Etat devait participer directement à leur création par grands investissements. Ces coopératives étaient considérées comme une forme et une étape transitoire précédant la transformation des coopératives agricoles en fermes d'Etat.

La création des coopératives agricoles de grande dimension, commencée dès les années 1960, atteint un point culminant au début des années 1980. En 1983, les coopératives agricoles étaient concentrées en 421 unités d'une superficie moyenne de 1 320 ha (certaines plus de 4 000 ha).

Le procès de collectivisation a fini *de jure* en 1976 avec la proclamation de la nouvelle constitution qui sanctionnait l'abolition de la propriété privée de la terre et assurait sa transformation en propriété d'Etat. Les lopins individuels étaient interdits. Selon la nouvelle constitution, toute la terre arable, l'organisation de la production, la commercialisation des produits et des moyens de production étaient totalement structurées et administrées en coopératives agricoles et en fermes d'Etat. En 1979, il n'y avait plus aucune agriculture familiale privée en Albanie.

Tableau 3. Les surfaces de la terre selon des secteurs de l'économie, 1990

	Surface (ha)	%
Secteur d'Etat	170 000	24,1
Secteur de coopératives	504 000	71,6
Lopin familial	30 000	4,3
Total	704 000	100,0

Source : *Annuaire statistique de la République Albanaise*, 1990.

4. La restructuration totale de l'agriculture et de la propriété foncière

Durant les années 1990-1991, l'agriculture albanaise a connu la plus grande crise de son histoire : presque 65-70% des terres étaient laissées en friche et le pays était sous la dépendance totale des aides alimentaires venues de l'étranger. L'économie agricole était presque entièrement paralysée et l'on assiste à de nombreuses destructions spontanées de plantations, de vergers, d'étables et de bâtiments d'élevage, du système d'irrigation, etc.

Dès 1985-1986, on avait pu percevoir les signes avant-coureurs d'une situation de crise, dont l'aggravation devenait très sérieuse. Le gouvernement albanais fut cependant le seul en Europe centrale et orientale à ne mentionner aucun projet de réforme (comme cela a été le cas par exemple en Pologne, en Hongrie ou même en Union Soviétique...). Il s'est montré myope et a tenté de faire face à la crise par des demi-mesures, dites «de libéralisation» désignées sous le terme de «nouveau mécanisme économique». Il s'agissait en fait d'un rapiéçage du système socialiste en agriculture, considéré comme intouchable et comme «le plus efficace dans l'avenir».

En 1988, le VI^e Congrès des coopératives agricoles avait adopté des décisions importantes en souhaitant le rétablissement des lopins individuels que la constitution de 1976 avait abolis. Cette décision marquait le commencement de la faillite totale du programme de collectivisation de l'agriculture. Comme résultat de ces événements, le PTA (Parti du Travail d'Albanie) a pris la décision, en juillet 1991, de donner à chaque famille paysanne membre des coopératives agricoles 1 000 à 3 000 m² de terre, plus une vache ou 10 têtes de bétail. Mais les événements évoluaient plus vite et avec plus d'intensité : l'Albanie s'engageait désormais de manière définitive dans la voie de la transformation d'une économie centralisée en une économie de marché libre.

5. L'application de la «loi de la terre» : le début des transformations fondamentales

En juillet 1991, la loi portant sur la distribution et la privatisation de la terre a été discutée et approuvée à l'unanimité par le premier parlement pluraliste albanais.

Les dispositions essentielles de cette loi sont :

- la dissolution des coopératives agricoles et la distribution des terres des coopératives aux villageois ;
- les familles paysannes enregistrées comme membres des ex-coopératives agricoles au 31 juillet 1990 profitent de cette loi ;

- ❑ la terre disponible dans chaque village ayant été identifiée, cette surface est divisée également selon le nombre de membres dans chaque famille ;
- ❑ la terre est attribuée gratuitement aux paysans, mais sans droit entier de propriété : ils ne peuvent ni la vendre, ni la donner en location, ni même l'acheter ou la mettre en gage ;
- ❑ la distribution des terres est assurée par une commission composée de paysans résidant dans le village concerné. Ces commissions locales sont liées à des commissions régionales, centrales et nationales ;
- ❑ les ex-proprétaires de la terre (enregistrés comme tels jusqu'en 1946) seraient compensés en valeur (cette compensation a été ensuite repoussée à une phase ultérieure du processus).

Il a fallu plus de 20 mois d'innombrables polémiques politiques et de conflits entre les paysans pour que cette loi soit mise en pratique. Plus de 504 000 ha de terre ont été distribués pour la création de plus de 400 000 petites fermes privées avec des surfaces variant de 0,6 à 3 ha par famille (de 5-6 personnes en moyenne).

La loi sur la privatisation des terres agricoles du 31.07.1991

La loi sur la terre de 1991 peut être ainsi résumée :

1. *A partir du démantèlement des coopératives (qui occupaient 75% des terres arables), la distribution est gratuite et égalitaire à tous les membres de la coopérative ou habitants du village (0,1 ha par membre et 0,4 ha par famille), selon les disponibilités de chaque village. Seuls peuvent profiter de cette loi les paysans appartenant aux familles d'agriculteurs enregistrés comme membres des ex-coopératives agricoles avant le 31 juillet 1991.*
2. *Les terres sont réparties en trois secteurs : terres agricoles (arables) ; forêts, prés et pâturages ; terres non agricoles (non arables).*
3. *L'Etat fournit également des terres à des personnes physiques et juridiques qui en ont le droit de propriété et jouissent de tous les droits afférents.*
4. *L'Etat octroie des terres à des personnes physiques et juridiques résidant en Albanie.*
5. *Des personnes juridiques et physiques étrangères peuvent utiliser la terre à des fins de construction. Le but et la durée de l'utilisation sont définis par contrat.*
6. *Les familles des membres des coopératives agricoles ont le droit de disposer de parcelles distribuées par la commission de la terre. Dans les zones de collines et de montagnes où les superficies agricoles à distribuer sont réduites, l'Etat prend des mesures pour garantir de bonnes conditions de production en accordant des subventions et en accroissant les investissements.*
7. *Une commission foncière spéciale est créée auprès du ministère de l'Agriculture qui, aidée de sous-commissions dans les instances locales, s'occupe de la distribution à l'échelle du pays. Le Conseil des Ministres est chargé de déterminer les tâches des commissions.*
8. *La réforme ne tient pas compte de la situation d'avant la collectivisation et ne prend donc pas en considération la question de la restitution des terres aux anciens propriétaires.*
9. *Toutes les modifications provoquées par la réforme seront consignées dans le cadastre.*
10. *Les personnes qui reçoivent des parcelles se doivent d'en faire une utilisation agricole, d'en conserver et d'en accroître la capacité de production.*
11. *Propriétaires et exploitants doivent entretenir le système de distribution de l'eau, de l'énergie électrique et les équipements.*
12. *Les constructions de maisons d'habitation, d'édifices pour des besoins économiques, sociaux et culturels, etc., doivent être réalisées dans les limites des parcelles distribuées. Il est interdit de dépasser ces limites sans décision des organes compétents.*
13. *Une personne juridique ou physique qui a reçu de la terre pour l'exploiter mais ne l'exploite pas à des fins agricoles ou d'élevage pendant une année entière est destituée de ses droits.*

14. Toute infraction constatée en l'espace d'un an provoque la perte du droit d'exploitation et contraint au paiement d'une amende égale à la somme payée pour la location annuelle de la terre.

15. Il est interdit d'entreprendre des prospections minières.

16. Dans le cas où l'Etat a besoin de récupérer des parcelles pour des besoins de construction, il doit octroyer à l'ancien propriétaire une terre de la même valeur et éventuellement rembourser les investissements qu'il a engagés.

Les bureaux du cadastre sont chargés de prendre toute mesure administrative lors du constat d'infraction quand il n'y a pas une faute pénale. Dans le cas contraire, ils se réfèrent à la justice.

17. Des amendes fixées entre 2 000 et 5 000 leks sont à verser au service du cadastre du district.

18. La terre arable qui devient une propriété est transmissible selon les dispositions légales prévues sur l'héritage.

19. Le loyer de la terre est défini en tenant compte de son utilisation, de sa position et des autres conditions économiques, selon les critères mis au point par le Conseil des Ministres.

Dans le cas où, dans un village, la population a augmenté et la terre agricole est devenue insuffisante, il est prévu une compensation au village voisin.

Bien que la loi prévoit une répartition égale des terres selon le nombre de membres dans chaque famille sur tout le territoire national, la réalité a été différente, notamment pour des raisons géographiques. Paradoxalement, c'est dans les régions de plaine (et donc sur les meilleures terres) que les exploitations sont les plus grandes : de 2,5 à 3 ha. En revanche, dans les zones de montagne (où les terres sont pauvres et morcelées), les exploitations sont de 0,6 à 1 ha seulement...

Tableau 4. Réforme foncière et structure des exploitations

	1990	1993
1. Fermes d'Etat		
a. Surface cultivée (ha)	170 000	0
b. Nombre de fermes	160	0
c. Surface moyenne (ha)	1 070	0
2. Coopératives agricoles		
a. Surface cultivée (ha)	530 000	0
b. Nombre de coopératives	492	0
c. Surface moyenne (ha)	1 057	0
3. Exploitations privées (petites dimensions)		
a. Surface cultivée (ha)	0	600 000
b. Nombre d'exploitations	0	467 000
c. Surface moyenne (ha)	0	1,3
4. Exploitations privées (grandes dimensions, joint ventures)		
a. Surface cultivée (ha)	0	15 600
b. Nombre d'exploitations	0	30
c. Surface moyenne (ha)	0	500

Source : Christensen, 1993, p. 9.

6. Débats et discussions sur l'application pratique de "La loi foncière"

L'application pratique de «La loi foncière» s'est accompagnée de débats et de discussions nombreux qui peuvent être résumés de la façon suivante :

- la rédaction et l'approbation de la loi foncière n'ont été précédées d'aucune étude sur l'état de la répartition de la population paysanne ou sur les différentes mentalités paysannes régionales largement conditionnées par les traditions historiques et les régimes fonciers précédents (ex : le *timar* ou le *çiflig*), la répartition géographique de la paysannerie libre, etc. ;

- le principe selon lequel «le village divise la terre qu'il possède» était, à cette époque, très simpliste et mécanique. Les nombreux changements de frontières des coopératives agricoles (agrandissement, unions, passages en CHN (Coopératives de Haut Niveau) et en fermes d'Etat, déplacements de population liés à la construction de barrages hydro-électriques, de réservoirs d'eau, glissements de terrain, etc.), ont beaucoup compliqué le calcul des droits des différents tributaires ;
- les contradictions principales sont de deux types principaux :
 - conflits entre les ex-proprétaires et ceux qui possédaient la terre selon la loi,
 - conflits entre les résidents et les nouveaux venus.

Les positions sur ces conflits peuvent être ainsi résumées :

- le parti démocratique, inspirateur de la loi, a toujours tenu compte du principe «*Parler aujourd'hui de restitution des terres aux ex-proprétaires : c'est une faute morale et renier la contribution historique de la paysannerie, c'est un abus vis-à-vis des libertés conquises. Retrouver les propriétés de 1945, c'est retourner au féodalisme et, pour satisfaire les intérêts d'un petit groupe d'ex-proprétaires (3% des propriétaires fonciers), renvoyer au salariat agricole 47 000 familles paysannes...*» ;
- le parti républicain et l'association «droit et propriété» s'opposent à cette position. Défendant les droits des ex-proprétaires, ils affirment : «*nous n'acceptons pas le principe d'une indemnisation*». Pour eux, la loi foncière est d'inspiration néo-communiste ;
- le parti socialiste, qui soutenait initialement le principe du maintien de la propriété d'Etat et préconisait un simple usufruit pour les paysans, a ensuite accepté la loi de réforme tout en s'opposant au montant global de l'indemnisation des ex-proprétaires le jugeant trop lourd pour le budget de l'Etat. Il exigeait la réévaluation de la réforme agraire de 1946 ;
- l'approbation de «La loi foncière» a été précédée par une lutte politique sévère durant laquelle ses adversaires jugeaient qu'elle annonçait «une inévitable tragédie», «qu'avec cette loi l'Albanie serait vendue aux étrangers», que «l'agriculture albanaise allait s'effondrer», que «les titres de propriété seraient des papiers sans valeur»...

Fin avril 1993, l'Assemblée Populaire d'Albanie a approuvé, à l'unanimité moins une voix, une loi qui reconnaît le principe d'une indemnisation en valeur des ex-proprétaires, c'est-à-dire des personnes physiques et juridiques possédant des terres en toute propriété à la date de la proclamation de la loi n°108 du 28 août 1945 "Sur la réforme agraire".

Ces ex-proprétaires bénéficieront d'une indemnisation totale en valeur pour une superficie limitée à 15 ha.

Pour ceux possédant plus de 15 ha, l'indemnisation était la suivante :

- *de 15 à 100 ha : chaque hectare sera indemnisé sur la base d'une valeur équivalente à 0,1 ha ;*
- *de 100 à 1100 ha : chaque hectare sera indemnisé sur la base d'une valeur équivalente à 0,02 ha ;*
- *au-delà de 1100 ha : aucune indemnisation ;*
- *en aucun cas le montant de l'indemnisation ne pourra être supérieur à la valeur équivalente à une superficie de 46 ha.*

L'indemnisation sera faite en obligations d'Etat. Celles-ci sont librement transférables et peuvent être vendues à d'autres personnes au prix décidé par les deux parties. Ces obligations ne pourront être réalisées qu'en échange de biens mis en vente par l'Etat dans le cadre des privatisations.

III – Quelques conclusions et perspectives

Plus de 95% de la terre agricole est distribuée et la propriété de 80% de ces terres est déjà légalisée et doit être confirmée par la création d'un cadastre national.

Il est aujourd'hui possible de vendre, d'acheter et de louer la terre (loi n° 7983 du 27.06.1995). Cette loi devrait permettre de faire évoluer la situation agricole, de lutter contre le morcellement, de mettre en place une imposition foncière et de légaliser les procédures d'expropriation et d'indemnisation pour des

raisons d'intérêt public... Aujourd'hui plus personne ne croit qu'elle provoquera un exode rural massif et une sous-utilisation des terres agricoles. On a constaté au contraire qu'au fur et à mesure qu'elle était appliquée l'usage du sol s'intensifiait.

Le nombre d'exploitants travaillant pour le marché s'est accru sensiblement au cours des dernières années alors que la toute première phase était essentiellement d'autosubsistance.

On est passé d'une agriculture en état de choc, et d'un pays où l'on importait tout les produits agricoles ou presque, à une situation où l'on cherche à trouver des mesures de politique agricole favorisant les productions locales et limitant les importations massives.

Les activités agricoles ont profondément changé et, progressivement, l'élevage, les fruits et légumes ont fini par occuper une place de plus en plus importante dans les exploitations privées. Cette évolution reflète :

- une adaptation rapide aux demandes du marché et des consommateurs ;
- la nécessité d'augmenter les revenus issus de l'exploitation familiale et de maximiser l'utilisation de la main-d'oeuvre disponible tout au long de l'année ;
- un retour à des systèmes de production plus conformes aux possibilités agro-écologiques (et aux avantages comparatifs).

Il faut souligner l'impact écologique positif de la privatisation de terre. Des collines et des massifs entiers qui, il y a 4-5 ans, étaient abandonnés, avec les dangers d'érosion et de glissement de terrain que cela suppose, sont remis en culture. La reprise de cultures fourragères, le redéploiement de l'arboriculture et la reconstitution des pâturages sont de bons indices de ces effets environnementaux favorables de la privatisation agricole.

1. Les problèmes à résoudre...

Pour mettre en place une véritable politique foncière et de structures de production efficaces, il faudra trouver des solutions à quelques problèmes importants.

A. L'achèvement de la distribution des terres et la mise au point du droit foncier

Selon les déclarations officielles, plus de 98% de la terre seraient distribués mais, en réalité, on peut estimer que seulement 75 à 85% le sont réellement sur la base prévue par la loi. Dans plusieurs villages la terre a été reprise selon les limites d'avant 1945 et il incombe au gouvernement d'intervenir pour faire respecter la loi. L'application réelle du programme de division des terres collectivisées est désormais indispensable.

En effet, dans certaines régions, ceux qui ont repris des terres spontanément et de façon «illégal» n'ont pas de titre de propriété. Certaines personnes qui travaillaient dans des coopératives n'ont pas pu avoir de terre, ce qui entraîne des conflits importants risquant de durer et de s'amplifier avec le temps. Dans les campagnes où les terres ont été divisées dans le respect de la loi, on observe des conflits avec les anciens propriétaires, d'avant 1945, ce qui crée un climat d'incertitude et freine les investissements.

B. Précision des droits fonciers des différents membres de la famille

Durant le processus de division de la terre en fonction du nombre de membres constituant la famille, le certificat de propriété était délivré seulement au chef de famille (l'homme le plus âgé). Cette pratique a ignoré les droits des autres membres (femmes et enfants notamment) grâce auxquels la terre a été attribuée.

Deux difficultés objectives sont probables :

- au sein des familles, les choix de l'individu disposant du titre de propriété peuvent priver les autres membres de leurs droits et léser leurs intérêts ;

- en l'absence du titulaire du droit de propriété, les autres membres ne sont pas en état d'utiliser de façon sûre et légale leur propre terre... et de nombreux conflits familiaux pourraient être générés par cette situation.

C. Remembrement

Pour respecter le principe de l'égalité en quantité et en qualité (fertilité) du partage de la terre, on a attribué à chaque famille des parcelles dispersées dans différentes zones du village. Dans les zones montagneuses par exemple, chaque famille a pu recevoir jusqu'à sept ou huit parcelles toutes très inférieures à 1 ha. Ainsi, dans l'ensemble du pays, 1,8 millions de parcelles ont été créées.

Dans de telles conditions, le remembrement de la terre est une nécessité. Il y a aussi d'autres problèmes importants tels que l'échange des parcelles entre les familles, l'encouragement à la location entre familles du même village, etc.

En somme, on peut dire que la législation foncière doit définir clairement trois aspects fondamentaux et interdépendants :

- les activités de l'Etat comme propriétaire éminent du territoire national, ses liaisons avec les politiques budgétaires, l'expropriation pour intérêt public et l'aménagement du territoire... ;
- la constitution du droit de propriété ;
- une organisation du marché foncier favorable au dynamisme et à la réorganisation de la production.

Le troisième aspect est le plus important si l'on considère comme résolus les deux premiers. Il constitue la solution juridique de beaucoup de problèmes parmi lesquels on peut citer : la mise *de jure* et *de facto* de la propriété privée sur la terre agricole, la précision de la loi de l'utilisation de la terre agricole, la précision de la loi moderne de la propriété, le fonctionnement du marché foncier, la précision des politiques de l'appui de l'Etat.

1. La loi pour l'achat et la vente de la terre agricole, des prairies et des pâturages, n° 7983, du 27.7.1995

Cette loi a pour but le règlement juridique des transferts (achat et vente) de propriété de la terre agricole, des prairies et des pâturages.

La vente possible de la terre agricole, des prairies et des pâturages, doit être annoncée de telle façon que ceux qui n'habitent pas avec le chef de famille (qui détient le titre de propriété) aient la possibilité d'exprimer leurs opinions concernant la cession.

- Lors de l'acte de la vente, le possesseur du titre de propriété (le chef de famille) doit être doté d'une procuration spéciale, notariée, des membres de la famille agricole qui au moment de la cession jouissent d'un pouvoir de décision et qui ont été membres de la famille au moment de la prise de propriété, certifiant leur accord et reconnaissant le chef de famille comme leur représentant légal pour la cession.

- La vente de la terre se fait selon l'ordre hiérarchique suivant :

** aux personnes majeures en ligne directe avec les frères et les soeurs nées avant et après ceux-ci,*

** aux limitatifs de la parcelle objet d'achat et de vente,*

** à l'ex-propiétaire,*

** aux autres habitants de la campagne,*

** à n'importe quel citoyen albanais,*

** selon ce même ordre, on donne priorité à la proximité géographique de la parcelle vendue par rapport à celles pouvant appartenir déjà aux éventuels acheteurs.*

2. La loi "Pour le passage en propriété sans récompense de la terre agricole"

Au 21.12.1995, le Parlement albanais a approuvé la loi n° 8053 selon laquelle se fait le règlement légal du passage en propriété sans récompense de la terre agricole des familles ou des individus qui l'ont en utilisation. (Il s'agit ici des terres agricoles des ex-entreprises d'Etat qui ont été données initialement seulement en utilisation aux familles paysannes qui travaillaient dans ces entreprises.)

Références

- **An Agricultural Strategy for Albania.** Report prepared jointly by the World Bank and The European Community, October 1992.
- **Civici A.** (1994). *La question foncière dans la restructuration de l'économie agricole en Albanie.* Publication CIHEAM-IAM, Montpellier.
- **Civici A., Koshaj K.** (1993). Vices et vertus de la réforme agraire. In : *Courrier de la Planète*, n° 17.
- **Civici A., Kreshpani D., Griffin M.** (mars-avril 1994). Le puzzle albanais. In : *CERES*, FAO.
- **Deslondes O., Sivignon M.** (1993). *L'agriculture albanaise : de la coopérative à l'exploitation de survie*, Paris.
- **Roux M.** (1992). L'Albanie, septembre 1992 : impressions de voyage et interrogations. In : *Herodote*.
- **Skreli E.** (1994). *L'apport et la possibilité de la mise en place de la formule associative au niveau de la production agricole en Albanie*, CIHEAM/IAM, Montpellier (thèse *Master of Science*).
- **Vannini L.** (1993). *L'agricoltura albanese: Destrutturazione di un sistema. Dallo Stato al mercato.* In : *Medit*, n° 4.

