



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE  
HBP/2003/7/Add.1  
HBP/WP.7/2003/7/Add.1  
16 juillet 2003  
FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**

**COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS**

Soixante-quatrième session  
(Genève, 15-17 septembre 2003)  
Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire

**GROUPE DE TRAVAIL DE L'ADMINISTRATION  
DES BIENS FONCIERS**

Troisième session  
(Genève, 17-18 novembre 2003)  
Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire

**EXAMEN DE L'ADMINISTRATION DES BIENS FONCIERS**

**FÉDÉRATION DE RUSSIE**

Additif

**TABLE DES MATIÈRES**

	<u>Paragraphes</u>
<u>Chapitre</u>	
IV. ÉTAT ACTUEL DE L'ADMINISTRATION DES BIENS FONCIERS .....	1 – 51
A. Cadastre et enregistrement des biens fonciers .....	1 – 11
B. Estimation des biens fonciers à des fins fiscales.....	12 – 18
C. Développement des marchés foncier et immobilier.....	19 – 26
D. Aménagement de l'espace urbain .....	27 – 36
E. Aménagement de l'espace rural .....	37 – 45
F. Géodésie et cartographie.....	46 – 51
V. ASSISTANCE FOURNIE PAR LES DONATEURS .....	52 – 67
	<u>Annexes</u>
I. Programme de la mission	
II. Responsabilités institutionnelles	
III. Références	

## IV. ÉTAT ACTUEL DE L'ADMINISTRATION DES BIENS FONCIERS

### A. Cadastre et enregistrement des biens fonciers

1. Depuis toujours, les systèmes d'administration des biens fonciers, et notamment leurs éléments cadastraux de base, ont pour premier objectif d'appuyer le fonctionnement du marché foncier. En outre, leur importance pour l'application des politiques d'occupation des sols et la pérennité du développement économique et social et de la protection de l'environnement ne cesse de croître à travers le monde. Les droits de propriété, c'est-à-dire ceux du propriétaire ainsi que ceux des tiers (droits d'usage, hypothèques, etc.), sont une condition essentielle de l'application des politiques économiques et du fonctionnement d'un marché immobilier. Un système relatif aux droits de propriété doit être sûr, transparent et accessible à tous les acteurs du marché.

2. En Fédération de Russie, la nécessité d'améliorer la coordination de l'administration des biens fonciers est directement liée à la stratégie appliquée par le Gouvernement pour améliorer le fonctionnement du secteur public et favoriser la croissance économique grâce à des marchés performants. Deux programmes gouvernementaux exécutés à l'appui du marché foncier soulignent la nécessité d'assurer une coordination efficace entre le cadastre et le registre des droits immobiliers. Il s'agit du Programme fédéral ciblé pour l'élaboration du système automatisé de tenue du Cadastre national et d'enregistrement des unités immobilières pour 2002-2007, qui est supervisé par le Service fédéral du cadastre et vise à établir un cadastre unifié, et du Programme fédéral pour l'élaboration du système d'enregistrement des droits et des transactions dans le domaine immobilier, exécuté sous l'égide du Ministère de la justice. Ces deux programmes en sont à leur phase initiale d'application. Par ailleurs, le Programme de développement social et économique à moyen terme de la Fédération de Russie pour 2002-2004 stipule que la mise au point du cadastre foncier forme la base du système unifié d'enregistrement des unités immobilières et constitue l'une des questions de fond de la politique foncière.

3. Dans la pratique, le cadastre foncier et le registre des bâtiments ne sont pas intégrés dans un cadastre immobilier unifié. Les registres sont encore tenus par des institutions distinctes, qui n'échangent aucune information. Au niveau local, trois organisations s'occupent de l'enregistrement des biens immobiliers et des titres correspondants. Elles se différencient par leur historique, leur mode d'organisation, leurs moyens techniques et leur degré d'informatisation.

4. Les *bureaux du cadastre* relèvent du *Service fédéral du cadastre*. Créés à la fin des années 1990, ils existaient auparavant en tant que services des commissions foncières. Avant 1998, ces commissions enregistraient également les droits concernant les parcelles. Leurs données sont encore conservées par les bureaux du cadastre et restent légalement valides. L'enregistrement des parcelles foncières et des droits correspondants a commencé en 1992. Au départ, les objets étaient enregistrés sur papier. Des logiciels pour l'enregistrement des biens ont commencé à être mis au point au début des années 1990. Quatre logiciels compatibles ont été élaborés et certifiés depuis le début de l'année 2000 et sont désormais largement utilisés par les bureaux du cadastre de l'ensemble du pays. Ces systèmes contiennent aussi bien le descriptif que les données géographiques concernant les avoirs fonciers. Les données nécessaires à leur fonctionnement proviennent des géomètres privés, qui travaillent conformément aux règles et procédures établies par le Service fédéral du cadastre. Les plans cadastraux de base sont fournis

aux bureaux du cadastre par des instituts topographiques relevant du Service fédéral du cadastre ou par des institutions et organisations relevant du Service fédéral de géodésie et de cartographie. Les bases de données permettent également de stocker des informations provenant des bureaux d'enregistrement des droits immobiliers ainsi que des informations sur les bâtiments provenant des bureaux d'inventaire technique, même s'il n'existe pas encore de procédures pour l'échange de données entre les bureaux du cadastre et les bureaux d'enregistrement des droits. Le bureau du cadastre continue à enregistrer les parcelles et délivre les numéros de cadastre concernant les avoirs pour lesquels un levé et une délimitation ont été effectués. Conformément à la loi sur le cadastre foncier national, le cadastre contient les attributs et une description des avoirs fonciers, qui distinguent clairement ces derniers des autres avoirs et doivent être conservés dans le *Registre foncier unifié*. Le cadastre est tenu à jour dans l'ensemble du pays selon les mêmes règles et procédures approuvées par le Gouvernement fédéral. Le *Registre foncier unifié* n'a été créé que récemment, après l'entrée en vigueur de la loi sur le cadastre foncier, et contient des données nouvelles. Les anciennes données cadastrales sont également conservées par les bureaux du cadastre. Les bureaux des districts et des régions sont financés par le budget fédéral et ne sont pas autorisés à faire payer leurs services.

5. Les *bureaux d'inventaire technique* sont des entreprises qui appartiennent pour la plupart aux communes et sont placées sous la supervision limitée du *Comité d'État pour la construction*. Ils ont été créés il y a environ 75 ans pour surveiller l'immobilier dans le cadre de la politique générale de contrôle de l'État. Ils ont élaboré leur propre système d'identification, reposant principalement sur les adresses. Ils détiennent des renseignements techniques détaillés sur les bâtiments et appartements, figurant dans des documents appelés «livrets techniques», que le client est tenu de se procurer au moment de la transaction. Ils conservent également les documents relatifs à l'enregistrement des droits de propriété des objets immobiliers attachés aux parcelles enregistrées avant 1998 (c'est le Ministère de la justice qui est depuis lors chargé de l'enregistrement). Les droits enregistrés jusqu'à cette époque sont reconnus. Habituellement, les bureaux conservent leurs données sur support papier (livrets techniques). Il n'existe pas de politique unifiée concernant les systèmes d'information pour l'enregistrement des bâtiments et structures. De plus, les bureaux n'appliquent pas un système harmonisé. Seuls un petit nombre d'entre eux utilisent des identificateurs normalisés pour les bâtiments et appartements. Les bureaux sont financés par les recettes découlant des frais relatifs aux procédures et enquêtes d'inventaire technique. Les données collectées lors des transactions d'unités font manifestement double emploi en ce qui concerne l'enregistrement des droits sur ces biens. Les frais relatifs aux services supplémentaires fournis par les bureaux sont à la charge des parties à une transaction. Cette situation augmente le coût des transactions, ralentit l'essor du marché et favorise les transactions qui ont eu lieu en dehors du circuit officiel.

6. *Bureaux d'enregistrement des droits*. Les droits de propriété, les restrictions les concernant, leur origine, leur transfert et leur définition sont régis par le *Code civil* et la *loi sur l'enregistrement des biens immobiliers et des transactions immobilières*. Ils doivent être inscrits dans le Registre unifié tenu par les bureaux d'enregistrement des droits. L'enregistrement des biens immobiliers et des transactions est régi par la législation fédérale, mais ce sont les autorités régionales qui ont créé les bureaux correspondants entre 1998 et 2000. Le Ministère de la justice ne contrôle pas directement ces derniers. Il nomme seulement les responsables des registres dans les régions et apporte un appui méthodologique à leurs travaux. Les droits sont enregistrés sur la base des parcelles, dont les caractéristiques (numéro cadastral, taille, emplacement et limites)

sont d'abord communiquées par le bureau du cadastre. Le Registre unifié des droits comporte des sections distinctes, contenant les documents relatifs à chaque bien. Il existe trois sous-sections à l'intérieur de chaque section: la première contient une description du bien; la deuxième des données sur les droits y relatifs et la troisième des documents concernant les restrictions (charges) touchant ces droits. La législation stipule qu'un bureau d'enregistrement est tenu de communiquer les données inscrites au registre sur tout bien et à quiconque en fait la demande. Les courroies officielles qui pourraient favoriser la circulation de l'information entre les bureaux du cadastre et les bureaux d'enregistrement des droits n'en sont qu'à leur stade initial de développement. Les bureaux d'enregistrement des droits s'autofinancent et ont pu fonctionner de façon satisfaisante grâce aux commissions prélevées pour leurs services. L'enregistrement des droits est informatisé et les données sont stockées dans des bases. Toutefois, la décentralisation des activités fait qu'il n'existe pas de système unifié et que chaque région utilise ses propres méthodes. Cette situation a bien entendu pour effet d'entraver la coordination avec le bureau du cadastre, qui est le seul de ces trois institutions à posséder une structure verticale centralisée.

7. La politique menée par le Gouvernement en vue de créer un cadastre unifié, établissant un lien entre les parcelles et les structures qui y sont rattachées, est couramment appliquée à travers le monde et s'avère indispensable au bon fonctionnement du marché, de la gestion, de l'administration, de l'inventaire fonciers, de l'aménagement du territoire et de la fiscalité immobilière. Cependant, la diversité des méthodes employées par les différents organismes publics explique qu'un nombre très limité de mesures concrètes a été pris dans ce domaine.

8. Avec l'évolution des technologies, les systèmes intermédiaires mis au point dans les bureaux du cadastre ont été très largement utilisés. Toutefois, très peu de données anciennes ont été converties, ce qui a pour effet de ralentir la communication des données et de retarder les procédures d'enregistrement des droits. Les avoirs fonciers ne sont pas tous inscrits au cadastre. La propriété des biens de l'État et des communes n'a pas encore été attribuée aux différentes administrations et les avoirs attachés aux terrains n'ont toujours pas été recensés et enregistrés. Les biens des communes, les forêts, les terres agricoles et les plans et cours d'eau ne sont pas enregistrés. Tant que tous les objets fonciers n'auront pas été inscrits dans le Cadastre unifié par les services du cadastre, les avantages de ce système ne pourront pas être pleinement mis à profit. L'aménagement du territoire et la planification urbaine, la protection de l'environnement et l'aménagement foncier exigent tous des données complètes sur les biens fonciers, quels qu'en soient le propriétaire et la catégorie foncière.

9. Des données complètes sont conservées dans les matrices. Il y aurait lieu d'utiliser certaines d'entre elles comme entrées pour la recherche dans les bases. Cela n'est toutefois pas possible en raison de l'absence d'uniformisation de leur présentation. Pour de nombreux clients, l'adresse, par exemple, conviendrait comme entrée pour avoir accès à d'autres données. L'absence de numéros d'identification et d'équations normalisées concernant les bâtiments et les appartements entrave la mise au point d'un système cadastral efficace.

10. Pour des raisons financières, et par suite de la réorganisation de la structure gouvernementale, les commissions foncières ont dû licencier un certain nombre d'agents qualifiés. Le Service fédéral du cadastre procède à d'importants investissements concernant la formation de son personnel. Toutefois, une fois formés, de nombreux experts rejoignent d'autres organisations pour un meilleur salaire.

11. La garantie de l'État sur l'enregistrement des droits ne protège pas un acquéreur de bonne foi contre des transactions illicites antérieures. Le Registre fournit uniquement la preuve de l'existence d'un droit enregistré. Ce droit ne peut être contesté devant les tribunaux. Les activités notariales se limitent à la vérification. Si les notaires devaient être investis d'une plus grande responsabilité en matière d'appréciation des transactions, la qualité des données s'en trouverait améliorée et les modalités d'enregistrement des droits y gagneraient en fiabilité.

#### B. Estimation des biens fonciers à des fins fiscales

12. Lorsqu'un bien foncier (immobilier) devient l'objet d'activités économiques, il doit posséder une valeur pour qu'une transaction soit possible. Des méthodes d'estimation des biens immobiliers ont été élaborées et sont largement utilisées:

- Comparaison de transactions analogues (des données relatives à un grand nombre de transactions portant sur une courte période sont nécessaires);
- Capitalisation des revenus tirés d'un bien (l'utilisation d'un taux de rendement est nécessaire);
- Calcul des coûts (de remplacement) d'un objet (une minoration pour dépréciation et autres facteurs quantitatifs et qualitatifs peut être nécessaire).

13. Les experts en estimation immobilière utilisent ces méthodes en fonction des données disponibles. Lorsqu'un grand nombre de biens doit être évalué, chaque estimation devient difficile et onéreuse. Il faut donc procéder à une évaluation globale pour qu'il soit possible d'en établir la valeur (à des fins fiscales avant tout). Cette méthode repose sur une étude des transactions réelles ou envisagées visant à définir des éléments de base concernant la valeur type de l'ensemble des biens d'une même catégorie, qui sera fonction de l'emplacement, de la taille, de la qualité, notamment, des biens concernés. Les principaux problèmes posés par cette méthode sont liés aux éléments suivants:

- La qualité et la fiabilité des données, en particulier le coût effectif de la transaction;
- L'existence d'un marché opérationnel présentant un nombre suffisant d'échantillons pouvant servir à l'étude;
- La nécessité de disposer d'un logiciel statistique pour transformer les échantillons en un système valable.

14. Pour être opérationnel, un système d'évaluation globale doit donc réunir les éléments suivants:

- L'évaluation doit reposer sur une comparaison (des valeurs réelles) du marché;
- Elle doit être utile à une variété d'utilisateurs;

- Elle doit être souple pour ce qui est des méthodes concernant la collecte des données et l'utilisation de logiciels;
- La méthode doit remplir un certain nombre de critères statistiques pour que les échantillons permettent d'obtenir des résultats généraux;
- Le système doit être constamment vérifié par des experts de l'estimation immobilière et un processus d'information en retour.

15. En Fédération de Russie, l'impôt foncier s'est révélé une source fiable de recettes à tous les échelons administratifs. Les rôles d'impôt sont établis sur la base des données du cadastre et du registre des droits immobiliers et communiqués aux autorités fiscales et financières pour le recouvrement de l'impôt. Ces dernières envoient ensuite des formulaires de déclaration aux propriétaires ou utilisateurs de parcelles. Les sociétés doivent remplir elles-mêmes ces déclarations. En 2001, la Fédération de Russie a collecté des taxes foncières d'un montant de 31 milliards de roubles. L'amélioration systématique des données cadastrales, par le renforcement des pratiques d'inventaire foncier, permet d'assurer une augmentation annuelle du montant des taxes foncières de l'ordre de 18 à 20 %. Cependant, le système de collecte présente de nombreux inconvénients liés au fait que les valeurs normatives sur lesquelles il repose ont été fixées en 1991. En 1999, le Gouvernement a décidé de modifier l'assiette de l'impôt foncier. Différentes méthodes d'évaluation globale ont été mises au point pour estimer la valeur des différents types de biens fonciers. L'impôt foncier est certes considéré comme un impôt local (communal), mais les modèles d'évaluation globale utilisés pour calculer l'assiette fiscale sont les mêmes d'un bout à l'autre du pays.

16. En Fédération de Russie, l'évaluation globale des biens fonciers est appelée évaluation cadastrale. Le Service fédéral du cadastre est chargé d'élaborer des méthodes d'estimation et de procéder à l'évaluation cadastrale. Les modèles utilisés reposent sur des techniques d'estimation globale et utilisent une méthode de comparaison du marché, une méthode des revenus et une méthode des coûts. Différents types de méthodes sont utilisés pour différentes catégories de biens fonciers et d'occupation des sols, en fonction de la disponibilité des données du marché et d'autres facteurs influençant l'estimation des biens fonciers. L'évaluation cadastrale est l'exemple d'un processus d'évaluation globale moderne, faisant largement appel aux technologies de l'information. Pendant la période 2000-2002, le Service fédéral du cadastre a achevé l'évaluation cadastrale d'à peu près 90 % du territoire national, y compris les terres agricoles, les biens fonciers urbains et les forêts.

17. La définition déconcertante et ambiguë de l'occupation des sols et l'insuffisance de réglementation dans ce domaine, ainsi que la séparation entre la terre et les objets qui y sont attachés, ont constitué les principaux obstacles au processus susvisé. Des méthodes d'estimation ont été élaborées pour chacune des sept catégories officielles de biens fonciers. Elles ont été utilisées pour mettre au point les sept logiciels respectifs, qui ont été testés. Le processus d'évaluation cadastrale n'a pas tardé à donner des résultats impressionnants en termes de complexité et de quantité des travaux et de justesse relative des produits (proches des valeurs du marché). Les conclusions ci-après peuvent être tirées en ce qui concerne les méthodes et logiciels employés:

- La méthode et le logiciel d'évaluation globale des biens fonciers urbains élaborés par le Service fédéral du cadastre satisfont aux critères internationaux. Les procédures sont complexes, mais elles ont pu être modifiées et simplifiées en tenant compte de l'expérience acquise au cours de la première phase de l'évaluation;
- Les conditions du marché existent déjà dans les villes russes; il n'est donc pas nécessaire de se lancer dans une tâche compliquée de collecte car les données nécessaires sont disponibles. Une simple comparaison d'échantillons et une extrapolation devraient suffire.

18. Les travaux d'évaluation cadastrale devraient être achevés pour l'ensemble de la Fédération de Russie d'ici la fin de 2003, lorsque les amendements au Code des impôts entreront en vigueur. Ces modifications visent à créer un impôt sur la propriété bâtie, c'est-à-dire un impôt sur les biens des personnes physiques, un impôt sur les biens des personnes morales et des taxes foncières. L'introduction de l'impôt foncier est repoussée en attendant la création et le début de l'exploitation du Cadastre unifié. Les autorités régionales devraient être chargées du recouvrement de cet impôt. Dès qu'elles auront accepté cette responsabilité, les trois impôts existants seront supprimés. Le Gouvernement a entamé l'élaboration d'une méthode d'évaluation globale de l'immobilier. L'impôt immobilier a été introduit à titre expérimental dans deux villes depuis 1997. Comme suite à ces modifications, les autorités locales auront le droit de fixer le taux d'imposition dans les limites d'une fourchette mobile. L'élaboration des méthodes d'évaluation restera du ressort du Gouvernement fédéral.

### C. Développement des marchés foncier et immobilier

19. Un marché de l'immobilier (terre, bâtiments à usages commercial et résidentiel et exploitations agricoles) dynamique, viable et dûment réglementé est essentiel pour développer les entreprises et relever le niveau de vie. Sa principale fonction est de favoriser l'utilisation rationnelle et optimale des ressources foncières et immobilières. Un marché viable et opérationnel permet à l'économie d'utiliser l'environnement existant de la façon la plus efficace en tirant le meilleur parti possible des ressources disponibles.

20. En Fédération de Russie, la majorité des habitants ne peuvent toujours pas utiliser leurs terrains et leur logement comme des avoirs financiers. L'inefficacité de l'infrastructure du marché foncier et immobilier fait que les personnes physiques et morales ne disposent que de possibilités très limitées de profiter des débouchés économiques. Les investisseurs locaux et étrangers se heurtent à d'importants obstacles résultant du mauvais fonctionnement des marchés immobiliers. Il n'existe quasiment pas de mécanismes de financement hypothécaire. Certains investissements ont pu être obtenus, mais ils n'ont bénéficié qu'à des marchés restreints et à une clientèle étroite. Le fait que le secteur public contrôle un trop grand nombre de biens fonciers a un impact sur la structure du marché foncier et immobilier.

21. La politique menée par le Gouvernement a entraîné une vaste redistribution des biens fonciers. Environ 50 millions de personnes physiques et morales ont acquis des droits de propriété foncière privée et, à la fin des années 1990, environ 129 millions d'hectares, soit 7,6 % de la superficie du pays, appartenaient au secteur privé. La plupart de ces biens sont des terres agricoles situées dans les régions bénéficiant des conditions les plus favorables du point de vue

du climat et des sols. La superficie du pays, le nombre de ses habitants et son climat, ainsi que sa législation, permettent de conclure que les possibilités de privatisation foncière se sont raréfiées. Les données disponibles indiquent une chute de la demande chez les particuliers. Le transfert des biens fonciers du Gouvernement aux entreprises se poursuivra principalement dans les cas où ces dernières occupent déjà des biens appartenant à l'État.

22. Pour appuyer le processus de transition, le Gouvernement a concentré son action sur la mise en place des mécanismes du marché foncier. À la fin des années 1990, le système cadastral et celui de l'enregistrement des droits immobiliers étaient opérationnels dans l'ensemble du pays. L'uniformité du système cadastral offre des possibilités de créer un marché foncier viable. À l'avenir, aussi bien la libre circulation des capitaux que la réduction des disparités de développement entre les régions s'en trouveront facilitées.

23. En 2001, 5,6 millions de transactions foncières ont eu lieu. Elles concernaient principalement la location de biens fédéraux et communaux. Cette situation traduit dans une large mesure la structure de la propriété immobilière, avec 92 % des biens fonciers encore détenus par l'État ou les communes. En ce qui concerne les biens détenus en propriété privée dans le secteur agricole, où l'absentéisme des propriétaires se généralise, la location est également l'arrangement juridique le plus fréquent. Un nombre considérable de contrats de bail conclus entre particuliers dans les zones rurales échappe aux statistiques officielles.

24. La disponibilité des données statistiques sur l'immobilier constitue un problème. L'absence de données sur les bâtiments et constructions résulte principalement du fait que les organes chargés d'enregistrer les droits correspondants mènent leurs activités au niveau régional et qu'il n'existe pas de système centralisé efficace d'information immobilière. On a cependant enregistré 15 millions de transactions immobilières (concernant également des terrains) en 2001 et plus de 32 millions depuis la mise en place du système d'enregistrement.

25. Les procédures de transfert actuelles sont compliquées. Plusieurs organes sont concernés et il existe très souvent des obstacles bureaucratiques. Il ressort toutefois d'une analyse des moyens de simplifier les formalités administratives que le pays devrait se doter au cours des prochaines années d'un système unifié de cadastre immobilier entièrement opérationnel, qui sera étroitement lié au système d'enregistrement des droits immobiliers. Cette situation permettrait indéniablement de créer un environnement plus propice au développement du marché foncier.

26. Comme dans de nombreux autres pays en transition, les débats qui ont eu lieu en Fédération de Russie sur la privatisation des biens fonciers et le développement des marchés correspondants reviennent toujours sur la question de la propriété des terres par des étrangers. Même si les restrictions dans ce domaine ont été levées en 1993, les investisseurs étrangers ne se sont guère montrés intéressés, en raison principalement des mauvaises conditions économiques, des difficultés d'interprétation de la législation et des procédures excessivement compliquées d'acquisition des biens fonciers.

#### D. Aménagement de l'espace urbain

27. Le cadre juridique nécessaire à un véritable marché immobilier urbain est largement en place, mais il existe encore deux grands obstacles qui empêchent ce marché de fonctionner de



façon efficace. Premièrement, la répartition des biens immobiliers entre la Fédération, les régions et les communes est imprécise et non réglementée. Deuxièmement, il n'existe pas de règles claires et transparentes concernant la privatisation des biens appartenant aux communes.

28. Il devient véritablement urgent de préciser les droits de propriété effectifs de ces trois échelons d'administration. Le transfert de propriété aux régions et aux communes ne devrait se faire que lorsque ces dernières peuvent justifier une telle cession par un besoin social clairement défini. Le transfert de biens fonciers à l'intérieur du secteur privé sera un processus très complexe et retardera considérablement la mise en place d'un marché foncier efficace.

29. Il conviendrait d'organiser de façon plus rationnelle le transfert des terrains urbains aux administrations auxquelles ces biens permettraient d'assurer un véritable développement urbain. Cette réforme devrait reposer sur le principe que tous les terrains urbains qui relèvent du secteur public et dont les administrations fédérales ou régionales n'ont pas un besoin manifeste doivent être transférés rapidement et gratuitement aux communes. Il est impératif que ces dernières soient propriétaires de ces biens pour pouvoir appliquer les politiques et plans directeurs de développement économique, notamment, dont elles sont responsables dans leurs domaines de compétence.

30. Dans les communes, la privatisation des terrains urbains n'est pas un processus concurrentiel, ouvert et transparent et ce malgré les décrets officiels qui régissent les ventes par appel d'offres. Ce n'est qu'en adoptant des procédures transparentes qu'il sera possible d'appliquer les règlements pertinents et d'obtenir des documents précis sur la valeur effective de l'immobilier urbain, qui s'avèrent nécessaires à des fins fiscales, notamment.

31. Le Code de l'urbanisme de 1998 a introduit le principe du plan d'occupation des sols juridiquement contraignant. Il astreint les communes à élaborer et à mettre en pratique des règles pour l'utilisation et la mise en valeur des sols. L'importance de l'aménagement de l'espace est de plus en plus reconnue, mais la situation actuelle dans les communes se caractérise par des procédures bureaucratiques inefficaces de gestion et une application stricte des plans d'occupation des sols, qui s'accompagnent de modalités tout aussi complexes et rigides de modification du zonage dès lors qu'un plan a été adopté. Très souvent, les plans de zonage sont considérés comme un outil bureaucratique qui entrave le développement, et non comme un moyen de favoriser un aménagement de l'espace urbain à la fois dynamique et tourné vers l'avenir, et le fonctionnement rationnel du marché immobilier.

32. Il conviendrait de mettre en place des procédures efficaces et transparentes pour que les autorités locales puissent examiner, approuver ou rejeter les projets d'aménagement urbain. Ces procédures devraient respecter le principe du «guichet unique», qui veut qu'un seul et même service exerce toutes les responsabilités en matière de coordination et de décision finale relatives aux propositions de projet. La liste des documents à produire par les promoteurs devrait être clairement détaillée, et varier en complexité selon la taille du projet. Un rapport raisonnable devrait également être établi entre, d'une part, la durée et le coût de l'évaluation d'un projet et, d'autre part, la décision finale – approbation ou refus – s'y rapportant. La situation actuelle, où le coût de la documentation peut représenter entre 15 et 20 % du montant total du projet et les procédures d'approbation peuvent prendre jusqu'à trois ou quatre ans, n'est pas propice à l'essor du marché immobilier urbain naissant.

33. Actuellement, l'absence de lois satisfaisantes n'est pas la principale raison pour laquelle il n'existe pas de plans rationnels d'occupation des sols dans les communes urbaines. Le vrai problème provient du fait que les responsabilités concernant les procédures de planification, la délivrance des permis d'aménager et de construire, la mise en application et le contrôle aux niveaux tant fédéral que communal ne sont pas clairement définies. L'élaboration de lois claires sur ces questions, et de principes et directives établissant des procédures de planification pratiques, ainsi que la mise en place de règles souples concernant l'exécution au niveau communal, devraient être entreprises de toute urgence.

34. Le *Programme fédéral «Logements pour 2002-2010»*, approuvé par le Gouvernement en 2001, forme le socle de la réforme du secteur du logement. Ses buts et objectifs sont en cours de définition et un examen global du secteur est effectué dans le cadre de l'établissement du projet de *code du logement*. Ce nouveau code devrait reconnaître le fait que l'achat et la vente de maisons et d'appartements sont amenés à représenter un élément important du marché immobilier urbain en Fédération de Russie.

35. La part des logements privatisés est passée de 22 % du nombre total en 1990 à 67 % en 2002. Les améliorations concernant la gestion de ces logements n'ont pas lieu à un rythme satisfaisant. Seulement 5 000 associations de propriétaires ont été officiellement enregistrées, ce qui correspond à moins de 2 % du nombre total des logements. La conjonction d'un haut degré de privatisation, d'une gestion inefficace et de l'absence d'organisations de propriétaires officiellement reconnues entraîne une détérioration progressive du parc des logements. À court et moyen termes, cette dégradation qualitative a pour effet de réduire le volume des transactions; à plus long terme, elle menace véritablement le logement durable et socialement responsable. Il conviendrait, à titre prioritaire, de créer un marché concurrentiel favorisant la gestion des logements par des professionnels et d'adopter des politiques visant à encourager la création et l'enregistrement d'associations de propriétaires. Un financement extérieur, par les établissements de crédit, contribuerait grandement à améliorer la qualité du parc de logements. Pour garantir les prêts concernant les logements existants, la propriété du terrain sur lequel les bâtiments sont construits et celle des terrains contigus devraient être transférées aux propriétaires privés (copropriété/association de propriétaires). Il importe en conséquence de regrouper les terrains et les bâtiments afin qu'ils forment une seule entité juridique.

36. En 2002, la part du secteur privé a représenté 60 % de toutes les constructions de nouveaux logements. Au cours du premier semestre, celle des nouveaux logements achevés par des promoteurs privés a augmenté de 48 %. Ce transfert de responsabilité, du secteur public au secteur privé, montre bien l'importance d'élaborer des procédures nouvelles, simples mais efficaces de privatisation des biens fonciers, de planification de l'utilisation des sols, ainsi que des modalités d'approbation des projets dans les communes urbaines. Faute de procéder rapidement à ces réformes, le secteur du logement ne réalisera pas tout son potentiel en tant que moteur de la reprise économique.

#### E. Aménagement de l'espace rural

37. La réforme foncière dans le secteur rural avait pour objectif de créer une nouvelle classe de propriétaires et d'augmenter la production agricole en divisant les grandes exploitations de l'État et fermes collectives en exploitations privées de taille plus modeste et, a priori, mieux gérées.

À la fin des années 1990, il est apparu clairement que cette politique ne produirait pas de résultats immédiats. Environ 12 millions de personnes sont devenues légalement propriétaires de 119 millions d'hectares de terres agricoles de première qualité. Parmi elles, beaucoup n'avaient jamais envisagé ni prévu de supporter les charges associées à la propriété foncière ou à l'activité agricole et un nombre considérable n'avaient aucune expérience de l'agriculture.

38. En l'absence de mécanismes de marché des terres agricoles et compte tenu des perspectives incertaines concernant les marchés fonciers ruraux, les terres sont principalement restées aux mains des personnes auxquelles elles avaient été cédées au début de la réforme. Les terrains agricoles ont d'abord été cédés dans le cadre de contrats de location. La mise en place des mécanismes du marché concernant les terres agricoles se heurte en outre à la pauvreté des propriétaires (actionnaires). Seul un petit nombre de ces derniers a les moyens de cultiver la terre. De façon générale, les intéressés ne croient pas à l'avenir de leurs fermes collectives, ni même à leur propre potentiel en tant qu'exploitants privés.

39. Des superficies plus importantes de terres agricoles sont cédées dans certaines régions que dans d'autres. Alors que l'investissement dans le secteur agricole suscite peu d'intérêt dans le nord-ouest du pays, c'est l'inverse qui se produit en ce qui concerne l'acquisition de terrains dans le sud-ouest. Ce processus contribue également à accentuer les disparités entre les régions. Lorsque les conditions concernant le climat et les sols sont favorables, les terres agricoles sont concentrées dans les mains des entreprises de l'industrie alimentaire, qui gèrent rationnellement leurs biens. Les prix du marché des terres agricoles restent très bas. Une agriculture non rentable, l'absence d'infrastructure d'appui, le développement insuffisant des zones rurales, l'incertitude juridique concernant la vente des terres, la lourdeur administrative sont tous autant de facteurs qui contribuent à maintenir le prix des terres agricoles à un bas niveau.

40. Depuis le démantèlement des grandes exploitations de l'État et des fermes collectives, trois types d'exploitation mènent des formes modernes de production: les grandes exploitations, principalement des coopératives agricoles, les exploitations familiales privées et les exploitations de subsistance. Il existe également des sociétés en commandite simple, des sociétés de type fermé et de type ouvert, des associations d'exploitations familiales privées et des sociétés de gestion. La plupart des terres agricoles sont encore utilisées par des grandes exploitations qui ont généralement pris la relève des fermes d'État et fermes collectives. Le plus souvent, toutefois, elles ne détiennent pas les droits de propriété des terres qu'elles utilisent. Environ 70 % de ces terres agricoles appartiennent à des actionnaires. De façon générale, les grandes exploitations qui les utilisent ne jouissent d'aucune sécurité juridique. L'aménagement rural et les plans d'occupation des terres agricoles ne faisaient pas partie des priorités de la réforme foncière. En fait, on s'est peu préoccupé de créer des exploitations économiquement et écologiquement viables. Des millions d'hectares de terres cultivées ont été perdus au cours de la réforme.

41. Quand bien même la nouvelle *loi sur le transfert des terres agricoles* postule que les propriétaires de terres agricoles peuvent être des personnes physiques ou morales, cela n'est pas si simple dans la pratique. L'émission de *parts foncières* avait pour but de favoriser la pleine propriété d'une parcelle identifiable. Leur introduction au début des années 1990 était motivée par des considérations d'ordre politique, l'objectif étant d'instaurer la propriété foncière aussi rapidement que possible et de créer un mécanisme de transition afin de permettre la redistribution des terres agricoles aux exploitants les plus performants. Les parts ont été allouées

à un groupe particulier de population, à savoir notamment les travailleurs et employés de toutes les exploitations et fermes collectives de l'État, ainsi que les enseignants, le personnel médical et les retraités qui vivaient à l'époque dans les zones rurales. En 1996, un décret présidentiel a été adopté pour définir les droits des particuliers de céder leurs parts foncières. Au lieu de créer des exploitations familiales individuelles, les actionnaires ont, dans leur immense majorité, préféré louer leurs biens à des grandes fermes ou de nouveaux exploitants individuels. Cette situation peut s'expliquer par le désir des intéressés de ne rien changer à leur mode de vie.

42. Beaucoup d'actionnaires ne veulent pas vendre leurs parts. Ils attendent d'en obtenir un meilleur prix et ne souhaitent pas qu'elles soient séparées de l'unité collective. Cela signifie, par exemple, que des retraités peuvent empêcher la réorganisation d'une ferme collective en plusieurs unités agricoles performantes. Outre des raisons d'ordre social, des motifs économiques influencent le comportement de la population rurale. Les intéressés pensent que la location de leurs parts foncières à une grande exploitation ou à un exploitant privé leur garantira un revenu, tandis qu'une fois vendue une part ne rapporte plus rien à son ancien propriétaire. Compte tenu de l'état généralement déplorable de l'agriculture, de l'impossibilité d'investir toute somme d'argent qui proviendrait de la vente de biens fonciers, du taux élevé de l'inflation et de l'absence de comparabilité des prix du marché foncier, les détenteurs de parts préfèrent conserver leurs biens. Moins de 5 % des actionnaires ont choisi de transformer leurs parts en véritables parcelles et devenir des exploitants indépendants.

43. L'expérience acquise dans certains autres pays en transition a permis de se rendre compte que toute séparation physique des parts foncières en parcelles distinctes se traduirait plus tard par des procédures onéreuses de remembrement. Le fait que le pays ait réussi à contourner l'écueil de la fragmentation des terres est considéré comme l'un des succès de la réforme foncière. Avec l'entrée en vigueur de la *loi sur le transfert des terres agricoles*, les acquéreurs devraient pouvoir concentrer leurs parts foncières et acheter des terrains aux actionnaires. Il serait également utile de recenser les actionnaires qui ne comptent pas vendre leurs biens, de regrouper ces parts et de définir les biens déjà regroupés en tant que parcelles distinctes dont le titre enregistré appartient à tous les copropriétaires. L'intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour établir les levés et délimiter les terrains remembrés afin de donner un coup de pouce au marché des terres agricoles.

44. Le bien-être social a diminué dans les zones rurales. De même, les équipements, dont les écoles primaires et secondaires, les jardins d'enfants, les hôpitaux et les bibliothèques, se détériorent rapidement. N'ayant aucune possibilité de gagner leur vie en travaillant la terre, les plus jeunes et les plus actifs trouvent un emploi dans d'autres secteurs de l'économie et, après quelques années, seules les personnes plus âgées et les moins actives restent occupées dans l'agriculture. Leurs principaux revenus proviennent des petits lopins, où ces dernières font pousser des pommes de terre et des légumes. Ce type d'agriculture de subsistance demeure la principale source de ce type de produits dans le pays. Dans les villages, chaque famille se voit généralement attribuer un ou deux hectares pour son usage personnel. Cette superficie suffit à produire les aliments nécessaires pour passer l'hiver et en vendre l'excédent sur les marchés. Les familles rurales élèvent également un peu de bétail (les prairies à foin sont généralement mises à disposition par les autorités locales) et de volaille. Quelle que soit la façon dont les terres seront distribuées, il sera essentiel, pendant la période à venir de transformation des exploitations

collectives en exploitations privées, de conserver environ deux hectares de terrain à proximité de chaque foyer, aux fins de l'agriculture de subsistance.

45. Le principal problème qui reste à régler dans le secteur agricole concerne la création de mécanismes hypothécaires. Or, il apparaît clairement que, sans cadre législatif adéquat et compte tenu des incertitudes concernant la capacité des propriétaires de céder leurs terres agricoles, les institutions de prêt ne sont pas encore suffisamment confiantes pour accepter de considérer les biens fonciers comme des gages.

#### F. Géodésie et cartographie

46. Les registres fonciers modernes utilisent des cartes topographiques et des cartes cadastrales. Ces cartes devraient couvrir l'ensemble du territoire et contenir un identificateur unique pour chaque parcelle. Le plan cadastral (d'enregistrement) est la pierre angulaire du système qui doit être mis en place et tenu à jour, en relation avec la base de données concernant les attributs, par le même organisme dans les districts et les régions. D'autres institutions pourraient l'utiliser pour leurs collectes de données et la tenue de leurs registres. Un lien cohérent devrait être maintenu entre le cadastre et le plan cadastral.

47. Le Service fédéral de géodésie et de cartographie, par le biais de ses instituts et entreprises, produit des cartes topographiques à petite échelle. Ses filiales passent également des contrats avec le Service fédéral du cadastre pour produire des plans cadastraux à grande échelle. Ce service possède lui aussi quelques instituts et entreprises, comme l'institut VISHAGI, qui produisent des cartes cadastrales à grande échelle et des cartes pour l'établissement des plans d'occupation des sols. Il existe également des entreprises privées de cartographie, qui établissent surtout des plans de villes et des cartes des établissements humains. Les clients ont la possibilité de choisir l'entreprise qui correspond le mieux à leurs besoins.

48. L'établissement de cartes topographiques est principalement financé au moyen de fonds fédéraux. Le Service fédéral de géodésie et de cartographie jouit donc d'une position particulière, car il gère les ressources topographiques en passant des contrats annuels avec ses entreprises. Grâce à cette coordination «interne», il établit des plans de travail annuels indiquant les zones à cartographier. Les activités topographiques des autres organismes sont très peu coordonnées.

49. Conformément aux «Règles fondamentales» régissant cette activité, les zones urbaines et les établissements humains sont cartographiés à une échelle allant de 1:500 à 1:2 000 (1:5 000) et les zones rurales à une échelle allant de 1:10 000 à 1:25 000. Ces échelles correspondent à celles utilisées pour les plans cadastraux. Le travail cartographique s'effectue principalement à partir de photographies aériennes ou d'images obtenues par les techniques de télédétection. Certaines cartes topographiques contiennent des données confidentielles (qui correspondent aux coordonnées nationales) et leur utilisation est, par conséquent, restreinte. Les coordonnées locales sont accessibles au public. Les coordonnées nécessaires à l'aménagement du territoire, au cadastre et à la surveillance des sols sont calculées uniquement pour un réseau de coordonnées locales. La portée des systèmes de coordonnées locales se limite aux frontières administratives.

50. L'état actuel de la coopération entre les organismes de cartographie cadastrale et topographique est insatisfaisant, les activités sont mal coordonnées et les deux types de cartes ne sont pas harmonisés. Les bâtiments sont cartographiés pour des levés topographiques et cadastraux à grande échelle. Le Service fédéral du cadastre et le Service fédéral de géodésie et de cartographie relèvent tous les deux directement du Cabinet des ministres et effectuent les travaux d'ordre technique concernant l'application de décisions politiques. Toutefois, le partage des tâches de nature politique et technique visant à appuyer les décisions gouvernementales n'est pas clairement établi.

51. L'attribution des travaux financés par les fonds publics aux différentes entreprises privées et instituts ou entreprises publics n'est pas encore bien organisée. Contrairement aux entreprises d'État, les administrations ne peuvent pas facturer l'utilisation des cartes à leurs clients. Le Service fédéral de géodésie et de cartographie est chargé de délivrer les autorisations de travaux topographiques. Ce qui peut avoir pour effet de favoriser ses propres entreprises et instituts, alors que les entreprises privées ont du mal à obtenir de telles autorisations.

## V. ASSISTANCE FOURNIE PAR LES DONATEURS

52. Les activités concernant l'administration des biens fonciers en Fédération de Russie ont bénéficié d'un appui important des institutions financières et organismes donateurs internationaux. La propriété foncière est un élément clef du processus de transition vers une économie de marché. Or, la Russie ne disposait pas des compétences spécialisées voulues, puisqu'elles n'étaient pas nécessaires dans un pays à économie planifiée centralisée où l'ensemble des biens fonciers relevait du secteur public. C'est principalement ce facteur qui a motivé la fourniture d'une assistance internationale.

53. Au début du processus de réforme, la Fédération de Russie possédait un niveau élevé de compétences spécialisées dans des activités d'administration des biens fonciers telles que la topographie, la géodésie et la cartographie, ainsi que la planification de l'occupation des sols et la gestion des terres agricoles utilisées par les grandes exploitations. Le cadastre foncier, conçu pour satisfaire les besoins d'une économie socialiste, avait pour objet de fournir au Gouvernement les renseignements les plus détaillés possible sur la qualité et l'état des sols. Par ailleurs, l'administration chargée des biens fonciers ne tenait pas à jour de cadastres fiscaux et juridiques, n'enregistrait pas les titres de propriété concernant la terre et d'autres biens immobiliers, n'estimait pas la valeur des biens fonciers aux prix du marché, n'effectuait pas d'évaluation globale à des fins fiscales et n'hypothéquait pas les biens immobiliers. Ces activités sont désormais les cibles privilégiées de l'assistance internationale.

54. Parmi les projets d'assistance internationale, les plus tangibles ont été ceux exécutés par le Service international du Bureau de topographie de la Suède (Swedesurvey). Ce pays et la Fédération de Russie coopèrent depuis 1992 à l'élaboration de la réforme foncière. L'Agence suédoise de développement a financé des projets pour un montant total de 12 millions de dollars des États-Unis. Les objectifs essentiels de l'aide apportée par la Suède ont été: a) de renforcer les principales institutions chargées de l'administration des biens fonciers, c'est-à-dire avant tout le Service fédéral du cadastre; et b) d'établir des registres fiables, contenant des informations immobilières et des plans cadastraux. Les activités ont porté sur des questions aussi bien d'ordre juridique que concernant les méthodes, la gestion, les techniques et les systèmes. L'aide a été

ciblée aux niveaux local, régional et fédéral. En plus des efforts importants déployés pour créer des commissions foncières efficaces et opérationnelles aux échelons local et régional, les principales activités visaient à élaborer, tester et vérifier des modèles et procédures sectoriels concernant les éléments suivants: gestion, mise au point de systèmes, diffusion de l'information, estimation des biens, législation foncière, photographie aérienne et imagerie satellitaire, établissement des plans cadastraux et localisation par satellite. Une nouvelle phase d'activités, qui se déroulera sur trois ans à compter de mai 2003, a été mise au point. Elle aura surtout pour objectif de donner aux acteurs publics et privés et à la population les moyens d'utiliser efficacement l'information foncière aux fins de leurs activités. La mise en place d'un dispositif d'information foncière, prévoyant des normes et des procédures communes, est considérée comme une condition préalable.

55. Le projet LARIS (exécuté par la Banque mondiale depuis 1994) appuie l'application de la réforme foncière. Prévu au départ pour couvrir la période 1994-2000, il a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2003. Son coût total s'élève à 115 millions de dollars, dont 80 millions à titre de prêts. Son principal objectif est d'appuyer la création d'un système d'enregistrement foncier, le développement d'un marché foncier et immobilier, la garantie par l'État des droits immobiliers des personnes physiques et morales et la mise en place de la base d'informations nécessaire à l'administration des biens fonciers et à l'imposition foncière. Dans le cadre de ce projet, un système informatisé de maintenance du Cadastre foncier est en cours d'installation dans un certain nombre de services. Cette activité fait partie du Programme fédéral pour l'élaboration d'un système informatisé de tenue du Cadastre foncier et d'enregistrement des unités immobilières pour la période 2002-2007.

56. Les activités ci-après ont été menées à bien dans le cadre du projet LARIS:

- Du matériel moderne de cartographie et de géodésie et des technologies numériques d'établissement des cadastres ont été transférés à sept entreprises de production de sept régions;
- Les bureaux des villes et des districts des commissions foncières de 10 régions ont été dotés de systèmes informatisés pour la tenue du Cadastre foncier et l'enregistrement des unités immobilières;
- Environ 1 500 personnes ont bénéficié d'une formation: initiation aux méthodes et technologies cartographiques pour la production de plans cadastraux numériques, à l'intention des spécialistes des entreprises; et initiation au système informatisé de Cadastre foncier unifié, à l'intention des spécialistes des commissions foncières régionales et communales; et
- Plusieurs projets pilotes ont été exécutés, en vue d'élaborer de nouvelles techniques d'analyse des problèmes concrets touchant le cadre juridique, la structure organisationnelle et le financement.

57. La situation actuelle concernant la législation, les levés topographiques et l'enregistrement des biens fonciers a été analysée dans le cadre du projet de la Banque mondiale intitulé «Assistance relative aux aspects juridiques de l'enregistrement des droits immobiliers».

58. Un nouveau projet de la Banque mondiale sur l'enregistrement et le cadastre fonciers devrait débiter en 2004. Son objectif est d'établir un système efficace d'administration des biens fonciers propre à favoriser le développement de marchés fonciers et immobiliers performants. Le système d'enregistrement des droits immobiliers et celui du cadastre seront améliorés et reliés, ce qui implique qu'ils seront mis à niveau et que les institutions correspondantes seront renforcées. Pour la partie enregistrement, une structure informationnelle et technologique sera créée au niveau fédéral pour gérer un système uniforme de registres des biens immobiliers. La partie relative au cadastre sera axée sur l'élaboration du cadastre immobilier unifié, qui contiendra des données aussi bien sur les parcelles que sur leurs aménagements. Le cadastre unifié est appelé à devenir l'unique source d'information juridique pour l'enregistrement des droits concernant l'immobilier. Toujours dans le cadre du projet, un système de communication à l'échelon national sera mis en place entre les bureaux du cadastre et les bureaux d'enregistrement des droits. Il sera conçu de sorte à améliorer l'accès des utilisateurs potentiels aux données du cadastre unifié et à celles concernant les droits associés aux biens immobiliers.

59. Divers projets ont été exécutés dans le cadre du programme TACIS de 1991 mis en œuvre par l'Union européenne (UE). Entre 1995 et 2001, le Service fédéral du cadastre a mené à bien les activités ci-après avec l'assistance technique de l'Union.

- Enregistrement foncier (budget: 1 million d'euros);
- Appui à la mise en place du marché foncier (budget: 3 millions d'euros);
- Avis consultatifs sur la politique foncière (budget: 5 millions d'euros);
- Conférence internationale du projet TACIS-BISTRO;
- Enregistrement foncier en Carélie (budget: 4 millions d'euros);
- Avis consultatifs de l'UE concernant la création d'un cadre réglementaire et légal et le recyclage du personnel au cours de la réforme foncière (budget: 3 millions d'euros);
- Appui à la mise en place des moyens d'intervention fonciers et immobiliers (nécessaires pour exécuter le projet pilote de Rostov-sur-le-Don et tester les méthodes et logiciels d'évaluation cadastrale des terres agricoles et des biens fonciers urbains).

60. Le principal objectif des projets relevant du programme TACIS est d'accélérer la réforme foncière, par le transfert de savoir-faire et la formation du personnel du cadastre et d'autres spécialistes de l'enregistrement des droits immobiliers, ainsi qu'en appuyant le travail des législateurs.



61. Comme suite à ces projets:

- Un réseau de centres de formation et de consultation a été créé dans les régions pilotes. Des nouveaux cours de formation ont été mis au point. Une assistance a été fournie au Service fédéral du cadastre afin d'élaborer un système moderne d'information cadastrale et d'organiser la coopération avec les entreprises européennes;
- Le système national d'évaluation cadastrale à des fins fiscales a été testé conjointement par des spécialistes russes et des experts de l'Union européenne;
- Un système d'information géographique (SIG) pour l'établissement de plans d'occupation des sols dans les zones urbaines et à l'échelon régional, ainsi qu'aux fins de l'évaluation cadastrale, a été mis au point;
- Plusieurs conférences internationales ont été organisées en ce qui concerne la mise en place du cadre juridique et le recyclage du personnel au cours de la réforme foncière.

62. Le projet germano-russe HERMES a été exécuté entre 1995 et 2002, avec les principaux objectifs qui suivent:

- Création d'un système informatisé pour la tenue du cadastre foncier, l'enregistrement et l'évaluation des biens fonciers, à l'intention des entités constituantes de la Fédération de Russie (régions, territoires, républiques autonomes);
- Élaboration et installation de logiciels pour la création de parcelles et d'objets immobiliers, la tenue du registre foncier et celle du Cadastre en tant que mécanisme de protection des droits de propriété;
- Application des technologies d'information modernes, concernant la collecte, le traitement, le stockage et l'utilisation de données pour la tenue du cadastre et l'enregistrement des biens fonciers, aux moyens d'un matériel informatique moderne, de la collecte d'informations et de données SIG.

63. Les activités de coopération bilatérale financées par le Ministère finlandais des affaires étrangères ont débuté en 1994 avec l'exécution d'un projet pilote d'enregistrement des biens fonciers dans la ville de Sortavala («Gestion et estimation foncières dans le nord-ouest de la Russie»). La Finlande a fourni le matériel informatique et les logiciels nécessaires aux bases de données sur les attributs et aux plans cadastraux. La coopération s'est poursuivie, en s'élargissant, dans le cadre d'un projet UE/TACIS/PCP3 financé en partie par l'UE et la Finlande. Pendant l'exécution du projet TACIS, un logiciel agréé d'enregistrement des attributs et des données cartographiques a été utilisé et un centre provisoire de formation a été ouvert à Petrozavodsk. À l'avenir, la coopération bilatérale avec la Finlande portera essentiellement sur:

- a) la formation technique et juridique des géomètres et des responsables des registres;
- b) l'élaboration de systèmes; et c) l'application à titre expérimental dans une zone pilote de la méthode d'évaluation globale élaborée pour les États baltes.

64. Depuis 1990, neuf projets d'enregistrement des droits de propriété ont été exécutés dans le cadre de la coopération bilatérale avec le Danemark, en collaboration avec l'ex-Comité d'État pour les ressources foncières et la gestion des biens fonciers et les commissions foncières de Moscou, Saint-Pétersbourg et Perm. Ils visaient principalement à établir des plans cadastraux, des registres cadastraux et des registres des droits fonciers. L'un d'entre eux visait à élaborer des pratiques et des normes visant à faciliter l'échange de cartes entre les différents systèmes d'information géographique. Un autre a porté sur l'échange de données d'enregistrement entre les autorités municipales, la commission foncière de Moscou, le bureau d'inventaire technique et plusieurs autres administrations de cette ville. Un projet, concernant l'établissement d'un marché foncier dans le secteur agricole, est actuellement exécuté dans la région de Pskov. Il vise à élaborer des méthodes pour l'application cohérente de la nouvelle loi sur le transfert des terres agricoles dans le cadre des efforts déployés pour instituer un marché immobilier dans ce secteur.

65. Le projet exécuté de 1994 à 1997, avec un financement du Gouvernement canadien, dans le district de Dmitrov de la région de Moscou a grandement contribué à la mise en pratique du principe du «guichet unique».

66. En 1994-1997, la Trade and Development Agency des États-Unis a financé l'élaboration de l'Étude de faisabilité du cadastre russe.

67. En 1995-1999, le Gouvernement suisse a financé l'exécution dans la région de Moscou d'un projet pilote visant à mettre au point des technologies de cartographie à des fins cadastrales. Un autre projet en cours, également financé par la Suisse, a pour principal objectif d'aider les utilisateurs de systèmes mondiaux de localisation (GPS), par la création d'un réseau différentiel dans la ville et la région de Moscou.

**Annexe I**

**PROGRAMME DE LA MISSION (10-16 novembre 2002)**

**Dimanche 10 novembre**

Arrivée des experts à Moscou

**Lundi 11 novembre**

Réunion des experts

Entretien avec M. S. Vassilev, Représentant résident adjoint du PNUD

Entretien avec M. A. Olson, Coordonnateur des projets Swedesurvey en Fédération de Russie

Entretien avec M. V. Korneev, Programme TACIS, Bureau de la Commission européenne

Entretien avec M. V. Kislov, Premier Vice-Directeur du Service fédéral du cadastre

**Mardi 12 novembre**

Réunion au Ministère des ressources naturelles

Réunion à la Mission résidente de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement

Réunion au Ministère de l'agriculture

Réunion au Ministère de la justice

Réunion des experts

**Mercredi 13 novembre**

Réunion avec le Service fédéral de géodésie et de cartographie

Réunion au Département de la politique fiscale du Ministère du développement économique et du commerce

Entretien avec M. S. Say, Directeur du Service fédéral du cadastre

Entretien avec le Président de l'Association des géomètres privés

Réunion des experts

**Jeudi 14 novembre**

Réunion au Ministère de la gestion des biens

Entretien avec le Président de l'Institut d'économie urbaine

Réunion avec le Comité pour la construction et la politique du logement

Réunion avec l'entreprise privée de construction et de promotion «Tema»

**Vendredi 15 novembre**

Réunion des experts

Visite au bureau de la Commission foncière et du cadastre du district de Dmitrov

Entretien avec le Chef de l'administration du district de Dmitrov

**Samedi 16 novembre**

Départ des experts

## Annexe II

### **RESPONSABILITÉS INSTITUTIONNELLES**

De nombreux organismes se partagent la responsabilité d'administrer les biens fonciers. Il en résulte beaucoup de doubles emplois et de chevauchement d'activités, ainsi que, parfois, une très grande confusion, qui nuisent aux intérêts des particuliers qui utilisent le système. Les administrations fédérales assument ainsi des fonctions analogues dans les domaines suivants:

*Définition des principes de la politique fédérale concernant la réglementation de l'aménagement foncier:*

- Ministère de la gestion des biens
- Service fédéral du cadastre
- Ministère du développement économique et du commerce
- Ministère de l'agriculture

*Cadastre foncier national (Cadastre immobilier unifié) et réglementation pertinente:*

- Service fédéral du cadastre
- Comité pour la construction
- Ministère de la gestion des biens
- Ministère des ressources naturelles
- Service fédéral de géodésie et de cartographie

*Gestion foncière, planification de l'occupation des sols et constitution des unités foncières:*

- Service fédéral du cadastre
- Comité pour la construction
- Ministère de la gestion des biens
- Ministère de l'agriculture
- Service fédéral de géodésie et de cartographie
- Ministère des ressources naturelles

*Enregistrement des droits et des transactions concernant l'immobilier:*

- Ministère de la justice
- Service fédéral du cadastre
- Comité pour la construction

*Réglementation des activités de géodésie et de cartographie:*

- Service fédéral de géodésie et de cartographie
- Service fédéral du cadastre

*Contrôle de l'utilisation des terres:*

- Service fédéral du cadastre
- Ministère des ressources naturelles
- Comité pour la construction
- Ministère de la gestion des biens
- Ministère de l'agriculture

*Estimation foncière et immobilière:*

- Ministère de la gestion des biens
- Service fédéral du cadastre
- Comité pour la construction
- Ministère des ressources naturelles
- Ministère des finances
- Ministère du développement économique et du commerce

**Annexe III**

**RÉFÉRENCES**

1. Garanties relatives aux droits de propriété en Fédération de Russie: situation actuelle et améliorations proposées, *Ministère du développement économique et du commerce, Moscou, 2001.*
2. Réforme de la gestion urbaine en Russie, 1998-2000, *Institut d'économie urbaine, 2001.*
3. Rapport sur le développement humain, 2001 – Fédération de Russie, *Programme des Nations Unies pour le développement, 2002.*
4. Système régissant l'occupation des sols (zonage), Rapport final, *USAID, 1998.*
5. Loi fédérale sur le transfert des terres agricoles, 2002.
6. Loi fédérale sur l'enregistrement des droits immobiliers et des transactions immobilières, 1998.
7. Loi sur le cadastre foncier national, 2000.
8. Loi sur l'administration des biens fonciers, 2001.
9. Loi sur les biens fonciers de l'État et des communes, 2001.
10. Code foncier, 2001.
11. Rapport annuel sur l'état et l'utilisation des biens fonciers en Fédération des Russie, 2001, *Service fédéral du cadastre, 2002.*
12. Politique foncière, A. L. Overchuk, 2002.
13. Rapport économique sur la Russie, *Banque mondiale, octobre 2002.*
14. Annuaire statistique de la Fédération de Russie, 2002, *Comité d'État des statistiques – Moscou, 2002.*

-----