

Cet article a fait suite à une mission
réalisée pour la Banque mondiale début 1992

Russie 1992 : Privatisations hors marché

Le gigantesque programme de privatisation des logements et maintenant des terrains, dans lequel s'est lancée la Russie, laisse un étrange sentiment de malaise. Mené dans la plus grande confusion, le processus de privatisation nourrit de nouveaux pouvoirs bureaucratiques qui freinent l'apparition d'un marché car il signifierait la fin de leurs prérogatives. Ils acceptent mal l'idée que chacun puisse librement acheter et vendre un terrain ou un logement sans passer par eux.

Le 27 avril la Russie devenait membre du *Fonds monétaire international*, consacrant ainsi le changement complet d'orientation de son économie. Depuis plusieurs mois elle s'était engagée dans une curieuse marche forcée vers le capitalisme à grand renfort de "privatisations". C'est précisément pour étudier la privatisation des terrains qu'une équipe de l'Adef a réalisé en février une première mission d'expertise, pour le compte de la Banque Mondiale (à laquelle la Russie a aussi adhéré le 27 avril) dans le cadre de son programme "*housing reform and privatization*". D'autres équipes étudiaient parallèlement la gestion du parc immobilier, l'industrie de la construction, le financement du logement, etc...

La question posée est simple : comment fabrique-t-on de la propriété privée dans un pays où toutes les terres sont "propriété du peuple" depuis trois générations. Les réponses actuellement apportées laissent pour le moins perplexes. Il lui faut tout d'abord s'adapter à des interlocuteurs pour lesquels beaucoup de concepts de base ont une signification bien différente. Des notions apparemment aussi élémentaires que celles de loi, de monnaie, de propriété, prennent un sens nouveau dans cet immense pays en plein désarroi.

La loi.

En Russie, la loi est davantage conçue comme une directive de l'Autorité que comme une règle devant s'appliquer également à tous les acteurs, y compris aux représentants des autorités quelles qu'elles soient, et protégeant donc le faible contre le fort. Ce n'est pas un hasard si le mot "Ukase" qui veut simplement dire "décret", est utilisé depuis plus d'un siècle dans les langues occidentales pour désigner une décision arbitraire qui tombe d'en haut sur la tête des citoyens.

La loi russe a certes une qualité, celle de ne pas être d'une grande complexité; elle est beaucoup plus simple dans ses énoncés que la plupart des lois occidentales. Mais elle est incertaine. La hiérarchie des textes n'est pas bien établie : les textes locaux contredisent les lois fédérales qu'ils sont sensés appliquer. La première cause de confusion reste cependant l'absence d'une procédure formelle de publicité légale. Même si l'époque où beaucoup de lois étaient tenues secrètes est révolue, il n'existe toujours aucun équivalent de notre "journal officiel" fixant le texte des nouvelles lois ou décrets, ni de recueils de l'ensemble des textes applicables sur un sujet. Les administrations elles-mêmes n'ont pas l'habitude d'agir en fonction d'un cadre légal qui pourrait leur être opposé mais plutôt selon les ordres qu'elles reçoivent à travers leurs hiérarchies respectives. Ainsi, aucun des nombreux responsables de service rencontrés ne disposait d'une documentation juridique systématique couvrant au moins son domaine d'activité, et lorsque nous évoquions avec lui telle ou telle loi, il se référait souvent à une simple coupure de presse.

La monnaie.

La monnaie a été reléguée depuis 1928 (fin de la période plus libérale de la "nouvelle politique économique", NEP) dans un rôle secondaire, l'essentiel des relations économiques s'effectuant sur d'autres modes que celui de l'échange monétaire : attribution d'avantages en nature, distribution de marchandises et de services dans les entreprises, prise en charge de la médecine, de l'enseignement, du logement, etc. en fonction de hiérarchies sociales se traduisant non pas par des différences de revenus monétaires (hiérarchie des pouvoirs d'achat), mais par des différences de privilèges (qualité des soins, taille du logement, accès à certaines fournitures, etc.). Il y a quelques mois, la plus grande partie de la société russe vivait encore dans un système où le revenu monétaire ne représentait, à la limite, que de l'argent de poche. Avec l'autorisation, depuis 1986, de créer des "coopératives"(1) et des activités économiques individuelles s'est développé à côté du premier, un second système où la monnaie tend à représenter l'essentiel des revenus.

Enfin, l'ouverture aux investissements étrangers, est en train d'introduire un troisième système économique fondé sur le dollar. Les échanges entre les trois systèmes sont extraordinairement inégaux. Un chauffeur de taxi qui obtient 25 dollars pour emmener un étranger à l'aéroport gagne autant de pouvoir monétaire en une heure qu'un professeur d'université en un mois, même si par ailleurs ce professeur est logé, chauffé, éclairé dans un appartement relativement confortable et bien situé pour un peu moins d'un demi dollar par mois.

Ce troisième système n'est encore perceptible que dans des villes comme Moscou et Petersbourg. Le reste du pays vit à un rythme sensiblement différent de celui de ces deux métropoles où les contacts avec les étrangers sont beaucoup plus nombreux et anciens, où la "dollarisation" d'une partie de l'économie induit un début de "dualisme" économique et où l'existence d'une demande immobilière d'investisseurs étrangers modifie rapidement les comportements et les appétits des acteurs locaux.

La propriété.

"La propriété privée avec le droit de vendre la terre, je ne puis l'accepter. Dois-je renier mon grand-père qui a été directeur de kolkhoze pendant dix-sept ans ? Dois-je rejeter des générations entières ? Ont-elles vécu pour rien ?", déclarait encore Gorbatchev, dans un discours au Kremlin du 27 novembre 1990; quelques mois plus tard, au cours du débat sur les privatisations, Ivan Polozkov, idéologue marxiste pur et dur, s'écriait de son côté, à bout d'argument : "Il est impossible de vendre la terre, parce qu'elle nous est donnée par Dieu" (2).

L'attitude vis-à-vis de la notion de propriété foncière, si différente de celle qui prévaut dans l'Ouest de l'Europe, ne peut se comprendre qu'en interrogeant l'histoire de la Russie. Elle trouve ses racines bien avant la révolution de 1917. C'est un français, Anatole Leroy-Beaulieu qui écrivait déjà en 1889 que la Russie était "*le seul pays du monde civilisé où il soit envisageable d'abolir la propriété par décret*", et de façon prémonitoire il annonçait : "*Une révolution russe pourrait être le plus grand événement de l'histoire depuis la Révolution française dont, à l'autre bout de l'Europe, elle serait en quelque sorte le pendant (...) mais alors que la révolution française a été une révolution pour la propriété, la révolution russe se fera contre la propriété.*" (3)

L'Histoire

S'il fallait rechercher la date symbolique du divorce entre l'Ouest et l'Est de l'Europe en matière de propriété foncière, on pourrait la trouver à la fin du seizième siècle. Alors que dans l'Ouest de l'Europe les seigneurs avaient tenté de répondre au problème du sous-peuplement des campagnes en offrant des garanties d'occupation stable des terres libres afin d'y attirer les paysans du seigneur voisin, garanties qui se transformèrent plusieurs siècles plus tard en droits de propriété, en Russie on adopta la solution inverse : on voulut interdire le départ des paysans.

Dans la vieille Russie, le 26 novembre, jour de la Saint-Georges, était la fin de l'année agricole; toute la semaine qui précédait, et toute la semaine qui suivait, les paysans pouvaient changer de maître. C'est en 1593, sous Fédor, fils d'Ivan le terrible, et sous l'inspiration de Goudounof,

beau-frère et successeur de Fédor, que fut enlevé aux paysans le libre passage d'une terre à l'autre.

D'une mesure de police originellement provisoire, découla le servage. Attaché à la terre, le paysan perdit progressivement tous ses droits civils pour devenir peu à peu la chose du propriétaire. Jusqu'en 1861, ce (très grand) propriétaire était une sorte d'agent de l'Etat, chargé dans les campagnes du recrutement des soldats, de la rentrée des taxes, comme un fonctionnaire héréditaire investi de l'administration des paysans. Etre "propriétaire" c'était donc exercer le pouvoir sur un territoire et sur ses habitants par délégation du Tsar.

La charte du 19 février 1861 voulut à la fois libérer les serfs et en faire des propriétaires. Mais on les obligea alors à dédommager l'ancien seigneur pour obtenir leur liberté et la propriété d'une partie des terres (les seigneurs garderont les meilleures) qu'ils regardaient pourtant comme leurs ("nous sommes à toi, disaient les serfs à leurs maîtres, mais la terre est à nous").

Les paysans n'ayant pas d'argent, c'est l'Etat qui leur en fait l'avance. Les anciens seigneurs reçoivent donc de l'Etat une indemnité totale d'un milliard de roubles que les paysans devront lui rembourser sur 49 ans au taux de 6%. Mais ce n'est pas pour autant la petite propriété paysanne qui est établie : les terres mises à disposition des paysans étaient confiées globalement au mir (nom de la commune rurale) qui était solidairement responsable du remboursement de l'indemnité à l'Etat. Puis chaque famille recevait sa part des terrains, le "*nadiel*" dans le cadre d'un partage des terres qui devait être refait à intervalle régulier en fonction de l'augmentation ou de la diminution de la taille de chaque famille.

Seuls les serfs de l'Etat furent libérés dès 1865. Les autres paysans n'étaient libérés du servage qu'à l'extinction de leurs dettes. Les remboursements prenant du retard, Alexandre III en février 1894, puis Nicolas II en mai 1896, durent autoriser les communes de paysans à prolonger la période du rachat, ce qui retardera, d'autant, leur libération. Il faudra attendre 1906 pour que la réforme agraire de P. Stolypine organise l'élimination progressive des mirs en autorisant les paysans à quitter la commune rurale avec la pleine propriété de leur lot. La propriété foncière des nobles en Russie d'Europe qui était passé 121 millions d'hectares, en 1860, à 84 en 1861, était encore de 44 millions d'hectares en 1914.

Le "*décret sur la terre*" sera la seconde décision prise par le nouveau pouvoir, dès le soir du 8 novembre 1917, juste après le "*décret sur la paix*". A cette étape, ce n'est évidemment pas de politique foncière que Lénine se soucie. Il s'agit seulement d'attirer la sympathie de la grande masse des paysans en annulant les dettes, en abolissant la grande propriété sans indemnisation. Des fermes d'Etat (Sovkhozes) sont installées sur les immenses domaines abandonnés par les anciens boyards et les premières exploitations collectives (kolkhozes) prennent la suite d'anciens mirs.

En matière foncière, la période de la NEP n'allait pas se traduire par le retour à la propriété privé mais par l'instauration d'un système de baux : le Code foncier de 1922 permet d'établir des baux de 6 ans qui seront portés à 12 ans en 1925. En 1928, la fin de la NEP signifiera aussitôt le retour à l'interdiction de louer les terres et la marche forcée vers la collectivisation de toute l'agriculture. Cette interdiction se retrouvera dans le code foncier de 1968 (art.50). Elle ne sera levée qu'en 1987.

La "*propiska*" (passeport intérieur) créé dans les années 1920 pour interdire la circulation de la main d'œuvre, n'est pas sans rappeler l'Ukase de 1593, et beaucoup des débats actuels sur la sortie du collectivisme et l'instauration de la propriété privé avec ou sans "rachat", rappellent ceux de la fin du XIXème siècle sur la sortie du servage et le rachat de la propriété aux boyards.

Gratuité et corruption

La fiction d'une absence de valeur des terrains a entraîné pendant soixante ans un certain nombre de dysfonctionnements de l'économie en général et de l'économie urbaine en particulier : mauvaise utilisation des terrains les mieux situés, rigidité et inertie de l'usage des sols, dilapidation du patrimoine foncier (y compris dans sa dimension écologique).

Ceux-ci sont devenus encore plus graves depuis qu'une partie de l'économie fonctionne selon des logiques monétaires (qui ne sont pas toujours, loin s'en faut, des logiques de marché) et que

les systèmes de contrainte se sont relâchés. Le fait que les terrains puissent être attribués gratuitement aux uns alors qu'ils doivent être refusés aux autres (les terrains équipés restent une denrée rare), fausse totalement les règles de la concurrence dans l'ébauche de marché qui se dessine et constitue une incitation permanente à la corruption.

On observe actuellement l'attribution gratuite de terrains constructibles, équipés aux frais de la Ville, à des familles capables de financer la construction de maisons individuelles de bonne taille. Ceci constitue une mesure à la fois antiéconomique (car en faisant payer la fabrication du terrain, il aurait été possible d'en fabriquer davantage) et antisociale, puisqu'il s'agit d'une véritable subvention publique en nature au bénéfice de la mince frange la plus aisée de la population.

Les services d'urbanisme rencontrés ne semblent pas avoir eux-mêmes conscience de l'importance du coût de fabrication d'un terrain constructible car cette notion ne fait pas partie du cadre conceptuel dans lequel ils ont eu l'habitude de travailler. Les investissements nécessaires à l'extension des réseaux ne font pas, en effet, l'objet d'une comptabilisation distincte. Noyés dans l'ensemble des coûts de gestion de chaque service urbain (voirie, chauffage, électricité, transports en commun, etc.), ils sont globalement considérés comme des "services sociaux" rendus à l'ensemble de la population de la ville.

Certains exemples sont beaucoup plus caricaturaux et montrent qu'il est urgent de reconnaître la valeur des terrains ainsi que de réguler leur affectation par le marché, dans une économie en train de se privatiser. Ainsi, le cas d'un domaine de deux mille cinq cents hectares attribué gratuitement "en moins de quinze jours de démarches", par un kolkhoze, à une "coopérative" détenue à 40% par son directeur, un petit constructeur dynamique, les 60% restants étant entre les mains d'associés et de ses quatre cents employés. Il venait d'obtenir dans des conditions identiques un second domaine (plus petit : cinquante hectares) pris sur un autre kolkhoze. Dans le même temps, d'autres coopératives ou des investisseurs indépendants, pourtant prêts à acheter un terrain (mais ne pouvant le payer qu'en roubles), se voient objecter l'argument que l'espace n'est pas privatisable dans le cadre des lois actuelles, tandis qu'un autre acteur que nous avons rencontré, représentant d'une firme sibérienne qui avait besoin d'implanter une représentation commerciale à Moscou et qui, étant exportateur, avait la chance de disposer d'un compte en dollars, s'était fait attribuer "gratuitement" par la Ville un terrain bien placé en contrepartie d'une ouverture de crédits en devises.

Refusant de reconnaître que l'espace puisse avoir de la valeur, le système soviétique traditionnel avait engendré une série de contournement du dogme de la gratuité des terrains. Théoriquement, tous les terrains sont la propriété de l'Etat : ce sont "les organes" qui décident de la meilleure affectation des sols et de leur réaffectation. Il s'agit normalement de simples mesures de gestion qui n'impliquent pas plus de mouvement de valeur que celles qui viseraient à transférer de la main d'œuvre d'une entreprise dans une autre. Pratiquement chaque entreprise, chaque administration, chaque service, après avoir été une fois attributaire d'un espace, faisait en sorte d'en conserver indéfiniment l'usage en cherchant à démontrer qu'il en avait un besoin impérieux pour assurer sa mission, d'où une faible utilisation de l'espace urbain qui frappe le voyageur occidental.

Les processus de réaffectation de l'espace étaient considérablement freinés par l'absence d'intérêt que tout attributaire de terrain, avait de céder la place à un nouvel attributaire. Il s'en suivait des stratégies de retardement qui ne pouvaient être contrées que par des directives de haut niveau affirmant une forte priorité pour un nouvel utilisateur d'espace. Dans les cas plus courants, des systèmes de compensation et de troc étaient mis en place pour obtenir le départ de l'ancien occupant, comme ceux déjà évoqués qui permettaient à une ville d'étendre l'urbanisation des espaces agricoles périphériques, en versant des sommes relativement importantes à un fonds géré par l'Administration de l'Agriculture.

Seul le processus de privatisation des logements (et de quelques entreprises) s'est véritablement engagé depuis l'année dernière, suivi par la privatisation des terres agricoles qui, théoriquement, devait être mise en œuvre au début de cette année. La situation reste plus confuse pour les terrains urbains qui constituent un enjeu de poids pour les pouvoirs locaux. Mais leur privatisation est bien sûr, elle aussi, à l'ordre du jour.

Privatisation des logements

Le processus de privatisation des logements a été défini par une loi du 4 juillet 1991 mais il ne concerne encore qu'une fraction très réduite du parc immobilier. Dans la ville de Riazan (500.000 habitants) où nous l'avons le mieux observé, il portait seulement sur quelques dizaines ou centaines de logements. Pratiquement, c'est surtout dans la perspective du décès du titulaire du logement que sa famille cherche à en obtenir la "privatisation" afin d'en conserver l'utilisation. Les cadres locaux eux-mêmes dont on pourrait penser qu'ils soient les premiers à demander la privatisation de leurs logements, plus confortables que la moyenne, ne sont pas pressés de s'engager dans une opération inutilement coûteuse puisqu'ils paient un loyer, charges comprises, inférieur aux seuls frais de chauffage.

La privatisation d'un logement doit en effet être demandée par son occupant qui s'adresse alors au comité de privatisation. Toute une procédure est prévue. A Moscou, il existe d'ailleurs des "agences" au statut, aux moyens d'action, et au mode de rémunération mal définis qui se chargent de mener plus rapidement l'ensemble de la procédure pour le compte des occupants de logements qui en souhaitent la "privatisation". Le comité s'adresse au BTI (Bureau Technique de l'Inventaire) pour avoir l'ensemble des informations concernant le logement, c'est-à-dire toutes ses caractéristiques physiques ainsi que son statut juridique, le plan de l'immeuble et les limites du terrain d'implantation. Celui-ci effectue aussi le calcul de la "valeur" du logement qui est joint au dossier. Il ne s'agit pas d'une évaluation par expertise mais de l'application mécanique d'une série de paramètres (coût et année de construction, nombre d'étages, coefficient de vétusté, surface plancher, équipement du logement, etc.) assez semblable à la grille qui, en France, servait à calculer les loyers administrés issus de la législation de 1948. Nous avons d'ailleurs vu cette "valeur" calculée automatiquement par un petit ordinateur sans autre intervention que celle d'une opératrice de saisie. La localisation du logement n'intervient que pour une part minime dans le calcul de cette valeur. Le système est très antérieur à la "privatisation" : il avait été utilisé en 1984 pour évaluer le parc immobilier, puis à nouveau en 1990.

L'administration gestionnaire du logement indique de son côté le prix qu'elle réclame, celui-ci peut atteindre parfois le double ou le triple de la valeur calculée par le BTI. Il n'a pas été possible de savoir lequel des deux prix l'emportait, chaque partie assurant que c'était la valeur de l'autre qui était utilisée. En tout cas, la loi qui veut que vingt mètres carrés soient attribués gratuitement, n'est pas appliquée, pour la simple raison que "cette loi est actuellement critiquée" expliquait très simplement un chef de service municipal. A Riazan, le prix effectivement payé a été fixé à la moitié de la valeur théorique retenue par le comité comme étant celle du logement, mais il arrive aussi que le comité décide de privatiser gratuitement un logement dont la mairie est propriétaire, afin de récompenser un citoyen méritant. L'arbitrage du comité est donc en effet assez arbitraire.

Cet arbitrage est alors consacré par une décision du maire et le dossier est envoyé à un "notaire" qui vise le dossier, s'assure de la conformité des pièces, fait payer les droits de mutation. Et la "privatisation" est enfin enregistrée au BTI par les soins de l'acheteur qui reçoit alors un certificat de propriété.

Il est à noter que la privatisation des logements est en train de se faire sans qu'existe aucune législation de la copropriété alors que la quasi-totalité de ces logements sont dans des immeubles collectifs. L'idée que les différents propriétaires d'un immeuble puissent s'organiser en syndicat pour gérer son entretien apparaît irréaliste dans le climat actuel. La Ville (qui reste partout propriétaire de la majorité des appartements de chaque immeuble) est donc toujours en charge de l'entretien du parc immobilier, chaque quartier ayant son agence (le "REU").

Les terrains urbains

Les terrains urbains sont sensés être la propriété de l'Etat mais ils sont sous le contrôle de chaque ville et ne font pour l'instant l'objet d'aucun processus direct de privatisation. Leur usage était jusqu'à présent concédé sans contrepartie sous la forme de droits d'occupation

théoriquement révocables à tout moment sans indemnisation, mais, en pratique, fort rarement remis en cause. De tels "droits" ne peuvent normalement faire l'objet d'aucun marché.

Aucune loi n'étant encore venue modifier le sort des terrains urbains, la privatisation en cours des logements ou des entreprises ne touche que les constructions sans que l'on connaisse bien le statut et ni même toujours l'étendu des terrains d'assiette. Ceci ne peut s'analyser comme un simple retard mais correspond à une réelle réticence à envisager une appropriation privative du sol. Il est tout à fait significatif que le nouvel impôt foncier créé en octobre 1991 ait été qualifié non pas "d'impôt" mais de "paiement" foncier. Après avoir posé le principe préliminaire que "l'utilisation du sol est payante", la collectivité publique qui mettait gratuitement le sol à disposition des usagers décide désormais de les faire payer sans que cela ne leur confère aucun droit de propriété. Cette formulation entretient l'idée que les villes restent les véritables propriétaires de leurs territoires. En frappant (lourdement) les entreprises tout en se mettant en mesure de négocier au cas par cas avec chacune d'elles une réduction de ce "paiement", les villes se placent dans une sorte de position de suzeraineté foncière vis-à-vis des entreprises qu'elles hébergent sur leur domaine et non dans la position d'une collectivité publique prélevant un impôt sur des citoyens libres de mener les activités économiques de leur choix.

En l'absence de délimitation des terrains (situation similaire à celle que l'on rencontre en France dans les grands ensembles où tous les terrains appartiennent aux collectivités publiques), les autorités municipales sont aujourd'hui conduites, pour calculer ce "paiement", à adopter des solutions qui peuvent surprendre l'observateur occidental mais qui ne sont pas forcément mauvaises : ainsi, à Moscou, on s'apprête à utiliser les limites des corvées de déneigement dont chaque immeuble avait la charge jusqu'à l'immeuble voisin le plus proche.

A Moscou, et a fortiori à Petersburg, la volonté de privatisation des terrains urbains est beaucoup plus affirmée qu'à Riazan, mais elle est en fait surtout dirigée vers d'hypothétiques investisseurs étrangers dont on attend les devises. Même dans ce cas, les terrains ne sont pas vendus, ils peuvent seulement être loués selon un système de baux ("aranda") d'une durée maximale de 49 ans (comme dans la charte de 1861). Une difficulté pratique rencontrée dans la rédaction de ces baux est l'absence, en Russie, de tout système d'indexation susceptible de neutraliser l'effet de l'inflation qui, sur une longue période, risque de réduire à néant le montant du loyer. Ceci interdit de libeller le montant du loyer en roubles, compte tenu du processus d'érosion monétaire rapide dans lequel est entrée la Russie, mais un libellé en devises étrangères n'offre lui-même qu'une faible parade. La rédaction type des baux à l'étude envisage une simple clause de révision du loyer tous les cinq ans par le bailleur, sans en fixer les règles. Une telle clause déjà dangereuse pour le bailleur (une monnaie peut se déprécier beaucoup sur cinq ans), est tout à fait inacceptable pour le locataire qui ne dispose alors d'aucune garantie sur l'évolution à long terme de son loyer. On comprend mieux, dans ces conditions que la plupart des entreprises étrangères qui viennent en Russie pour prospecter une éventuelle implantation repartent généralement sans rien conclure.

Les Terres agricoles

La privatisation des terres agricoles est menée de façon disjointe du reste des privatisations, sous la responsabilité de la Région (Oblast) qui traite indifféremment tout l'espace rural et refuse d'envisager les tensions qui ne manqueront pourtant pas d'apparaître dans les franges urbaines lorsqu'elles seront soumises aux pressions du marché.

Jusqu'à présent, il n'existait dans ces franges que des conflits de pouvoirs, des conflits de frontière, entre la Ville ayant des besoins d'extension foncière et l'administration agricole de l'Oblast voulant obtenir des contreparties pour chaque hectare cédé. La terre étant sensée être gratuite, ces contreparties étaient versées par la Ville non pas au kolkhoze mais à un fonds de développement agricole régional. Plusieurs exemples obtenus de part et d'autre concordent bien et les chiffres cités tournent autour de quarante mille roubles par hectare (soit environ 3.000 FF, ce qui est peu, soit encore 70 mois de SMIG, ce qui est considérable).

La loi de privatisation prévoit l'éclatement des anciens kolkhozes et sovkhoses avec la répartition des terres et des matériels entre leurs membres, individuellement ou regroupés en nouvelles structures à créer. L'administration de l'agriculture et les directions des kolkhozes

semblent freiner la répartition des terres entre les individus : ils organisent de nouvelles "coopératives" d'agriculteurs, dirigés par d'anciens responsables des kolkhozes, auxquelles sont dévolus les terres et le matériel. Chacune de ces structures aurait cent à deux cents membres et ressemble fort aux anciennes brigades. Selon les notaires, il ne serait pas toujours très simple de distinguer les opérations qu'un responsable de coopérative agricole réalise en son nom propre et celles qu'il réalise au nom de sa coopérative.

Rendue possible par la loi, l'attribution de terre à un membre isolé du kolkhoze n'est pas totalement entravée mais elle est découragée par la procédure de répartition du matériel et des bâtiments d'exploitation. Le terrain ainsi obtenu est enregistré mais il n'est pas indifférent de savoir que le formulaire utilisé est toujours celui du "droit d'usage éternel".

Le terrain attribué en propriété conserve de toute façon un statut juridique hybride, intermédiaire entre la pleine propriété et la concession, puisque son propriétaire devra continuer à le cultiver et qu'il ne peut être vendu pendant dix ans, ni même loué avec bénéfice. Quant à la question de savoir si un jeune agriculteur peut se faire attribuer sa part de terrain, puis partir à la Ville en la laissant à un autre membre de sa famille pour agrandir l'exploitation, deux responsables agricoles nous ont donné d'une même voix deux réponses contraires.

Tout est donc organisé pour que l'administration de l'agriculture garde un contrôle total des terres agricoles (au moins pendant dix ans), y compris dans les franges urbaines où tout projet d'aménagement périphérique devrait être négocié avec elle. Une ville ne pourra même pas envisager d'exproprier tel ou tel futur "propriétaire" de terrain agricole dont elle aurait besoin pour son extension. Elle devra toujours s'adresser au soviet de l'Oblast qui "s'arrangera" avec les propriétaires : chaque pouvoir défend ses frontières.

L'interdiction faite aux anciens membres des kolkhozes, de vendre les terrains qui leurs seront attribués, entravera l'apparition d'un marché foncier agricole officiel régulant l'attribution des terres aux exploitants les plus dynamiques, mais elle n'empêchera guère l'apparition d'un marché noir, particulièrement dans les franges urbaines, avec comme conséquence l'absence de garanties juridiques pour les acheteurs sans titre, leur soumission à d'éventuelles sanctions (souvent négociables) des autorités locales et surtout au développement de l'économie souterraine des passe-droits.

L'abandon de l'agriculture dans les franges périurbaines est en effet d'autant plus probable que les anciens planificateurs soviétiques, en prévision des inévitables extensions urbaines, avaient volontairement réduit les investissements (bâtiments agricoles) dans les kolkhozes des franges urbaines. L'agriculture y est donc dans une situation encore plus précaire qu'ailleurs et, à la moindre sollicitation, elle s'effacera au bénéfice d'utilisations périurbaines des sols.

Les jardins familiaux

Les "lopins" familiaux ont constitué l'une des originalités du système soviétique. Il n'en a pas seulement été distribué aux employés des kolkhozes et des sovkhoses, mais aussi aux habitants des villes qui trouvaient là un supplément de revenu (appoint alimentaire, conservation de légumes pour l'hiver) et un espace de loisir, voire de vacances. On voit dans un rayon de quelques dizaines de kilomètres autour des villes, de vastes lotissements aux parcelles régulières (souvent un millier de mètres carrés chacune) avec des petites constructions de bois utilisées pendant l'été.

Le statut juridique de ces terrains n'est pas clair. Souvent, il s'agit au départ d'une pièce de terre agricole qui a été obtenue par une entreprise (par exemple en échange de livraisons ou de travaux) et qui a été lotie sous forme de jardins familiaux au bénéfice de son personnel afin de lui assurer de meilleures conditions de vie grâce à l'appoint alimentaire qu'offre de tels jardins pour faire face aux pénuries. L'utilisation des terres étant gratuite et les ventes interdites, la même famille reste en place sans posséder ni titre de location, ni titre de propriété. Au fil du temps, ces parcelles se construisent (par auto-construction) et se transforment en résidences d'été.

Outre le fait que les constructions sont théoriquement interdites (règlements appliqués sans grande conviction), deux facteurs ont jusqu'à présent freiné la construction de maisons

individuelles permanentes sur ces parcelles : d'une part, l'insécurité juridique du statut d'occupation du terrain et, d'autre part, la quasi-gratuité des logements collectifs urbains qui, même s'ils sont inconfortables, ont l'avantage d'être chauffés gratuitement l'hiver, ce qui aurait rendu peu rationnel l'engagement de frais sur un autre logement.

Or, la future privatisation des terrains conduira normalement à reconnaître la pleine propriété aux affectataires de chacun de ces lopins, levant par là l'obstacle de l'insécurité juridique et ouvrant au marché un certain nombre d'entre eux. Par ailleurs, la politique de vérité des coûts du logement conduira à faire supporter les charges des logements collectifs par leurs occupants et incitera certainement bon nombre d'entre eux à chercher un moyen de se loger dans de meilleures conditions, en particulier grâce à l'habitat individuel périphérique. Tout permet donc de prévoir une future pression d'urbanisation individuelle sur les lotissements de jardins individuels, théoriquement inconstructibles, mais déjà partiellement bâtis.

Sur le plan de la rationalité économique, on est tenté de le souhaiter. La situation actuelle de la Russie est en effet tout à fait singulière, dans aucun autre pays n'existe sans doute une population aussi pauvre disposant d'un aussi grand nombre de doubles résidences. La pleine utilisation et l'amélioration du parc des datchas périphériques pour en faire un habitat permanent devrait soulager d'autant le surpeuplement des collectifs.

Reste bien sûr à vérifier que la construction de lotissements qui n'avaient été conçus que pour le jardinage, n'entraînera pas de trop grand désordre urbanistique. L'expertise d'une telle question sera difficile à faire car les services d'urbanisme existant seront naturellement tentés de juger inacceptable, une forme d'urbanisation allant à l'encontre de tous les plans qu'ils avaient produit dans le passé. Il faudrait alors imaginer que des directives posent le principe que tous les lotissements familiaux sont constructibles (avec une densité assez faible) sauf à ce que les services d'urbanisme définissent de façon précise les raisons qui existent pour maintenir (et dès lors faire respecter) l'inconstructibilité de tel ou tel lotissement.

Ebauches d'un marché.

A défaut d'un marché légal de l'immobilier, il existe depuis longtemps un système officieux de troc des logements avec d'éventuelles contreparties financières occultes. Certains panneaux d'affichages sont couverts de petites annonces manuscrites et les premières agences immobilières ont fait leur apparition à Petersburg. Le nombre de logements privatisés pouvant maintenant être légalement revendus est encore trop faible pour nourrir un véritable marché (quelques dizaines à Riazan, pour 500.000 habitants) mais il est possible que d'ici quelques mois la situation se transforme radicalement de façon explosive s'il apparaît qu'une possibilité de revente avantageuse justifie une démarche de privatisation. L'apparition d'un marché favorisera la multiplication de nouvelles privatisations qui nourriront à leur tour le développement de ce marché.

Bien que les terrains aient toujours été et restent légalement hors marché, ils font cependant l'objet de transactions indirectes, sans parler de la négociation occulte des attributions gratuites sur lesquels il n'est possible que de faire des hypothèses. Il est en effet possible de vendre et d'acheter légalement l'usage d'un terrain sous couvert d'une transaction sur une construction. Le terrain d'implantation d'une construction et, singulièrement, le jardin qui accompagne une maison individuelle fait en effet l'objet d'un "droit d'usage éternel" souvent reconnu par un document officiel au bénéfice du propriétaire de la construction qui indique précisément les limites du terrain concerné (plan au 1/500ème). Bien qu'il ait l'apparence d'un droit personnel (le document indique le nom de la personne qui en bénéficie), il s'agit fonctionnellement d'un droit réel puisqu'il est automatiquement transmis avec la propriété ou l'usage de la construction.

D'ailleurs il semble bien que, indépendamment de tout document, la propriété d'une construction crée un droit d'usage sur le terrain environnant. Et il se développe effectivement un marché des vieilles mesures qui, même inhabitées, sont achetées pour la valeur du terrain sur lequel elles procurent un droit d'usage gratuit même si la pérennité de ce droit est sans aucune garantie juridique. De facto, la vente d'une construction entre particuliers prend donc automatiquement en compte la valeur du terrain qui l'accompagne, alors même que ce terrain reste formellement propriété publique. La procédure de la vente est la suivante :

- le vendeur se procure au BTI une copie du "passeport technique" de sa construction (ensemble des caractéristiques physiques et titre d'occupation) incluant éventuellement le plan du terrain d'implantation;
- l'acheteur et le vendeur vont chez un notaire qui vérifie les titres du vendeur, fait signer à l'acheteur un certificat de règlement du prix par son acheteur, fait payer les frais de mutation au vendeur, vise les documents dont il doit conserver une copie pendant soixante-quinze ans (copie qui est ensuite remise aux archives de la Ville) ;
- l'acheteur fait enregistrer la vente au BTI qui lui délivre un certificat de propriété.

Il est à noter que le règlement ne passe pas entre les mains du notaire et ceux-ci sont unanimes à reconnaître qu'il y a une très large sous-déclaration pour échapper aux droits de mutation assez élevés (20% sur les ventes immobilières quel qu'en soit le montant). Il est fréquent que moins du quart de la somme soit déclarée dans les ventes visées par les notaires. Par ailleurs, le rôle de "conservation de la propriété" que joue les BTI est des plus sommaires, il leur arrive même d'utiliser dans leurs registres du correcteur pour remplacer le nom d'un acheteur par un autre "parce qu'il y avait eu une erreur".

Freinages

"La différence entre l'expropriation et la privatisation, c'est que l'expropriation est gratuite". Cette boutade de l'un de nos interlocuteurs caractérise bien l'étrange malaise que provoque dans la population russe le processus de privatisation qui est en train de se mettre en place. Alors que la confiscation de la propriété foncière par le pouvoir soviétique s'était faite sans indemnisation par la seule vertu d'un décret, les autorités prétendent aujourd'hui vendre les terrains et les immeubles à leurs occupants. En s'organisant pour concéder au cas par cas la propriété publique plutôt que de reconnaître par la simple vertu d'une loi un statut de propriétaire à tous les occupants et utilisateurs de l'espace remplissant telle ou telle condition, les comités de privatisations s'érigent tout à coup eux-mêmes en véritables maîtres des terres et des immeubles.

Personne ne songe évidemment à rechercher les propriétaires d'avant 1917. Au cas où l'on retrouverait leurs descendants, ce serait d'ailleurs ajouter de nouvelles injustices aux anciennes, puisque les rapports de valeur ne sont plus les mêmes et que les occupants actuels ne sont pas responsables de l'Histoire. Cependant, prétendre que l'on va privatiser les logements et les terrains en les vendant, même à prix très réduit, à leurs occupants, est tellement irréaliste que cela revient, de facto, à limiter le processus de privatisation à un secteur très marginal constitué d'investisseurs étrangers et de la petite couche des nouveaux riches.

Lors de son lancement, l'un des objectifs du plan de privatisation des logements était bien d'éponger les liquidités sans emploi d'une partie de la population, mais l'inflation rapide des derniers mois et l'effondrement des revenus de 95% des habitants a privé l'écrasante majorité des ménages de toute épargne et de toute capacité à épargner dans un pays où n'existait aucun stock de valeur à l'abri de l'érosion monétaire.

Alors que des mesures radicales sont annoncées au sommet et que l'économie s'effondre au milieu du gué entre l'ancien système de pilotage par le plan (et la discipline) et le système désiré de pilotage par la demande solvable, le processus réel de privatisation ne s'engage qu'avec une extrême lenteur, freiné par tous les échelons de pouvoirs intermédiaires qui risquent de perdre leurs prérogatives ou même leur raison d'être dans une économie réglée par des relations directes entre acteurs indépendants. Ce freinage repose implicitement sur l'incapacité qu'ont les corps intermédiaires d'admettre que la propriété puisse ne pas émaner du pouvoir régalién et que des propriétaires puissent s'entendre directement entre eux sur l'achat et la vente de leurs biens, même s'il s'appuie explicitement sur une argumentation énoncée en termes de justice foncière.

Une telle argumentation peut d'ailleurs avoir un fort impact sur l'opinion publique qui peut estimer injuste que les ménages qui ont eu la chance de s'être fait attribuer un logement en deviennent propriétaires, alors que d'autres, toujours dans la file d'attente, perdront définitivement l'espoir de recevoir à leur tour un logement gratuit alors qu'ils ont autant contribué que les premiers à l'économie du pays. C'est oublier que cette injustice existe puisque les premiers sont logés correctement et quasi-gratuitement (le "loyer" de l'ordre 20 roubles pour

50 m², ne couvre même pas le dixième des coûts d'entretien et des charges) et sont sûrs de toujours conserver leur logement pourvu qu'ils ne déménagent pas, alors que les second, logés dans des dortoirs-foyers ou dans des logements collectifs ne peuvent vivre en effet que d'espoir.

A la campagne, avec l'éclatement des kolkhozes et la répartition des terres entre leurs membres, s'ajoute le problème des vieux (très nombreux comme dans tous les pays qui ont traversé un processus d'exode rural) : ils n'ont qu'une retraite symbolique et ils étaient jusqu'à présent pris en charge par leur kolkhoze. Si celui-ci disparaît, ils n'ont plus rien, alors qu'ils y ont travaillé toute leur vie.

Mais le freinage des corps intermédiaires s'appuie aussi sur l'idée profondément ancrée dans la conscience collective que le maître de la terre est le Tsar et les Boyards, ou le Parti et les Organes, ou aujourd'hui la Ville et ses Commissions, qui usent de leurs pouvoirs pour en concéder la maîtrise à des corps intermédiaires qui en concéderont à leur tour l'usage à leurs sujets respectifs. Ce sont d'ailleurs bien des comités émanant des pouvoirs politiques locaux qui se sont directement saisi de la mission de constituer un cadastre (conçu comme un outil de concession de la propriété, donc un outil de pouvoir).

Pour concilier privatisation et justice foncière, la loi avait voulu établir un principe de gratuité contingentée de l'attribution de titres de propriété. Le système pouvait être séduisant puisqu'il garantissait une apparente équité en limitant cette gratuité à un certain plafond de surface par personne et en reconnaissant aux ménages n'atteignant pas ce plafond le droit de se voir, un jour, attribuer leur dû. Mais la mise en œuvre d'un tel système ouvre aussitôt un processus bureaucratique de contrôles, de correctifs (par exemple, pour tenir compte de la situation géographique du quartier), d'exceptions (comment traiter le cas des enfants actuellement pensionnaires ou à l'armée, des vieux parents à l'hôpital mais toujours domiciliés dans le logement, etc.), de pondérations (un mètre carré de logement insalubre vaut-il autant qu'un mètre carré de logement neuf ?). Et, de fait, ce n'est pas cette loi qui est appliquée sur le terrain.

Deux scénarios

Si l'on admet que, quel que soit le vocabulaire utilisé, l'important est l'introduction rapide d'une régulation par le marché de l'occupation du parc immobilier existant et l'attribution de garanties juridiques aux occupants, deux scénarios sont possibles.

Le premier consiste à mettre réellement en œuvre le projet annoncé par Popov (le maire de Moscou) en juin 1990, c'est-à-dire à rendre pleinement propriétaires de leur logement les 70% de la population qui habitent dans des logements publics, sans leur demander aucune contrepartie financière immédiate, mais en créant une taxe foncière sur les logements à une hauteur correspondant à peu près, dans un premier temps, aux "loyers" actuels. L'incidence financière immédiate sera nulle puisque les budgets publics recevront les mêmes ressources et que les ménages débourseront les mêmes sommes. Mais il en résultera aussitôt une série de facteurs positifs :

1. un marché immobilier pourra s'établir sur l'ensemble du parc et réguler l'affectation des logements par la demande;
2. certains logements peu occupés se libéreront si leurs occupants trouvent ainsi un intérêt financier à le quitter (à Moscou, 3% des ménages auraient plus de 80 m² par personne tandis que 25% auraient moins de 7 m²);
3. un crédit hypothécaire (donc à taux assez faible) pourra se mettre en place ;
4. les ménages pourront s'employer à améliorer leur logement en sachant qu'eux-mêmes et leurs enfants bénéficieront de ces améliorations ou de la valorisation du logement en cas de départ;
5. la population ne sera plus économiquement assignée à résidence mais pourra changer de logement en fonction de la recherche d'un nouvel emploi ou du changement de taille de la famille.

Dans un second temps, les bases de calcul des taxes foncières pourront être modifiées en s'appuyant sur l'observation des valeurs immobilières du marché et les logements les plus

confortables des quartiers les mieux situés supporteront alors un impôt nettement plus élevé que leur loyer actuel qui ne tient pratiquement pas compte de la qualité du quartier.

Le deuxième scénario est moins radical et un peu plus compliqué. Il poursuit les mêmes objectifs que le premier, mais il cherche à ménager une équité apparente entre les ménages bien logés et mal logés en évitant d'attribuer aux uns et aux autres de nouveaux "droits de propriété" trop manifestement inégaux.

Au lieu de rendre tous les occupants propriétaires de leur logement, on se contente de les rendre propriétaires de leur titre d'occupation, de leur bail, et c'est ce bail qui, seul, devient librement négociable sur un marché ouvert. Alors qu'on peut qualifier le premier scénario de "scénario à la française", le second est un "scénario à l'anglaise" qui conduit à une propriété à deux étages : le *freehold* qui resterait, pour le parc existant, entre les mains des collectivités, et le *leasehold* qui serait accordé aux occupants rendus libres de le négocier.

Le résultat est théoriquement le même puisqu'il ne provoque pas non plus de modification immédiate des flux financiers entre ménages et collectivités publiques (les loyers symboliques actuels continueraient à être versés) tout en permettant de substituer une régulation par le marché de l'affectation du parc à l'actuelle régulation par la file d'attente et les pots de vins. Il permet de la même façon à la population de retrouver sa mobilité (perdue en ... 1593).

C'est un choix politique qui doit conduire à adopter le premier ou le second scénario, selon que l'on estime plus salutaire un choc psychologique ou une transition en douceur, et selon que l'on estime plus dangereux les sentiments d'injustice que risquent de provoquer le premier scénario ou les dangers d'enlisement du second qui suppose un encadrement juridique plus complexe, en particulier pour régler le problème des révisions et des fins de baux.

Le « Paiement foncier »

La Russie a adopté le 11 octobre 1991 une loi qui institue un impôt général sur l'utilisation des terrains, bâtis ou non bâtis, urbains ou agricoles, le "*paiement foncier*" (Analoga). Cette loi qui évite de poser le problème du statut juridique des sols met seulement fin à la règle de la gratuité de l'espace qui était bizarrement devenue l'un des dogmes de l'économie soviétique.

Dans le cas des terrains agricoles, la détermination de l'assiette du paiement ne pose guère de problèmes puisque l'administration dispose d'une cartographie de toutes les terres cultivées au 1/10 000e avec un classement des terrains en fonction de leurs qualités agronomiques. Autour de Riazan, on prévoit un impôt de cent roubles par hectare pour les jardins et de trente et un roubles en moyenne pour les terres de culture avec une fourchette allant de dix à quarante-sept roubles. Un tel impôt semble bien en rapport avec le revenu monétaire actuel des agriculteurs mais il n'est pas clairement établi dans quelles conditions il devra se substituer progressivement aux livraisons obligatoires de produits agricoles.

Le nouveau "paiement foncier" qui sera réglé par "tous les propriétaires, possesseurs et utilisateurs de terres", n'est pas franchement un impôt dans la mesure où la loi le met sur le même plan que le loyer perçu par l'Etat pour les terres cédées à bail (Aranda) et indique que l'un est exclusif de l'autre, tout en prévoyant de manière paradoxale, dans son article 21, que, pour les terres agricoles, le montant du paiement foncier ne peut être plus élevé que celui du bail. La formulation du texte ne se comprend bien que dans la mesure où il sous-entend que le sol doit rester propriété publique.

Toutes questions de vocabulaire mises à part, le système est, au départ, d'une étonnante simplicité. Le pouvoir central fixe, dans la loi, le niveau moyen d'imposition par mètre carré ou par hectare pour chaque région, par catégorie d'espace et par taille de ville, avec un minimum de dix roubles par hectare de terre agricole. A partir de ce cadrage national, c'est le pouvoir local, soit la Ville pour les terrains urbains, soit l'Oblast pour les terrains ruraux, qui détermine une grille d'imposition par quartier ou par catégorie de terrain. Le produit de l'impôt est lui-même réparti entre le Raïon (arrondissement) ou la Ville (80%), l'Oblast (10%) et l'Etat (10%).

Les redevables du paiement foncier étant les utilisateurs du terrain, son montant doit être réparti entre tous les occupants des immeubles collectifs, au prorata des surfaces des logements qu'ils habitent, après avoir déterminé les limites des terrains dépendant de chaque immeuble, c'est à

dire après avoir élaboré l'équivalent d'un cadastre fiscal. Dans le cas des terrains affectés à une entreprise, c'est au contraire le système déclaratif qui est envisagé : chaque personne morale devra présenter au plus tard le 1er juillet, le calcul du paiement foncier pour chacun de ses terrains.

On voit ici le principal mérite du paiement foncier tel qu'il est en train de se mettre en place : il va conduire à fixer les limites des terrains et va préparer le chemin d'une clarification du statut des sols. Chaque déclarant sera en effet amené à mettre en balance l'avantage de revendiquer des droits sur un vaste terrain et l'inconvénient de devoir en subir le coût fiscal. Or, historiquement, on peut observer que dans la plupart des pays européens, les premiers titres de propriété ont presque toujours été des titres fiscaux : "je suis propriétaire parce que je paie l'impôt, ou parce que je verse le cens au seigneur foncier".

Dans la situation actuelle de la Russie, cette seule qualité du paiement foncier mérite qu'on encourage sa mise en place rapide. Mais il ne faut pas se cacher que, dans sa formulation actuelle, il possède aussi deux grands défauts : celui d'être injuste et celui d'être arbitraire.

L'injustice du paiement foncier est liée à sa rusticité. En l'absence d'un impôt immobilier basé sur la valeur des logements, il revient à utiliser comme seuls critères d'imposition de la population résidante, la dimension du terrain affecté à l'immeuble où l'on habite et la densité d'occupation de ce terrain, sans aucune considération pour la valeur du logement. Les habitants d'une tour ont ainsi toutes les chances de payer un impôt local moins élevé que les habitants d'un immeuble bas voisin... Un tel impôt n'est acceptable que s'il ne sert de base qu'à une petite partie du prélèvement fiscal immobilier. Sans abandonner le principe d'un "paiement foncier" sur tous les terrains qu'ils soient bâtis ou non, il sera vite indispensable de créer à côté un autre impôt, basé lui, sur la valeur des logements, l'inflation se chargeant de réduire rapidement le poids relatif de l'impôt sur les terrains.

Mais l'aspect le plus critiquable du "paiement foncier" est son arbitraire. Il est en effet prévu que la base d'imposition du mètre carré de terrain utilisé soit, pour un même quartier, trente fois plus élevée pour les entreprises que pour les logements : une telle disproportion peut surprendre. Elle se comprend lorsqu'on découvre que ce "paiement foncier" est négociable. L'article 13 de la loi d'octobre 1991 laisse effectivement les villes libres de décider de la réduction de la base d'imposition non seulement pour des catégories de contribuables aussi pour tel ou tel contribuable nommément désigné; ce sont essentiellement les entreprises qui sont visées.

Apparemment, le "paiement foncier" applicable à une entreprise est en effet extraordinairement élevé : jusqu'à 58.000 roubles pour 1.000 mètre carré au centre de Riazan, soit l'équivalent d'une centaine de SMIG. Aucune entreprise n'est en mesure de payer une telle somme. Le "paiement foncier" semble alors conçu uniquement comme une méthode destinée à mettre l'entreprise dans l'obligation de négocier avec la municipalité une contrepartie à sa réduction. Les villes s'appêtent à utiliser cette arme pour obtenir un droit de regard au cas par cas sur la gestion de chaque entreprise : choix des orientations de la production, réduction des risques de pollution, maintien d'un certain niveau d'emploi de la main-d'œuvre. Certaines commissions foncière espèrent aussi utiliser le poids du "paiement foncier" pour libérer certaines emprises (en décourageant leurs occupants) afin d'avoir de beaux terrains à mettre en location au plus offrant (si possible à des entreprises étrangères payant en devises) avec des baux à 49 ans. Mais tout devient négociable, y compris la signature d'accord pour la livraison gratuite de certains produits. Bref, on est en train de rétablir une gestion planifiée et une économie de troc mais cette fois-ci à l'échelon local. Le pouvoir municipal prend simplement le relais du pouvoir central.

Une telle méthode reproduit les comportements du passé en réduisant certes un peu les lourdeurs bureaucratiques (la chaîne de commandement devient beaucoup plus courte) mais en y ajoutant un facteur de corruption aggravée. Une entreprise ne pourra en effet survivre que si elle sait s'attirer les bonnes grâces du pouvoir municipal lorsqu'il fixera son impôt.

Aucune fiscalité foncière ne fournira évidemment jamais à elle seule une base suffisante pour asseoir l'imposition d'une entreprise puisqu'il n'existe pas de rapport entre la capacité contributive d'une entreprise et la surface du terrain qu'elle occupe. Mais si la Russie en arrive à cette extrémité, c'est aussi parce qu'il n'est pas facile de passer brutalement d'un système de

commande directe de fabrications à livrer, à un système ponction fiscale sur une circulation monétaire.

Le paiement applicable aux autres terrains urbains, qui n'est que de 3% de celui des entreprises, fait pour sa part l'objet de dégrèvements beaucoup plus classiques même si certains peuvent surprendre, comme celui qui existe au bénéfice des vétérans de la Seconde Guerre mondiale. Et en dépit de tous ses défauts, le "paiement foncier" qui est en train de se mettre en place possède plusieurs mérites :

1. C'est un impôt simple à calculer, bien adapté à un pays où les processus de gestion économique et d'administration sont gravement perturbés.
2. Il engage un processus incitant à une meilleure utilisation des terrains urbains les mieux placés.
3. Il conduit à faire découvrir la nécessité d'un cadastre (pour calculer l'impôt) et à le faire élaborer sur des bases saines en introduisant l'idée que la propriété n'est pas sans contrepartie puisque celui qui sera reconnu comme propriétaire sera aussi celui qui devra payer l'impôt.

Cadastre numérisé ?

Le fonctionnement d'un marché foncier suppose un cadre institutionnel et juridique qui, pour une large part, reste encore à créer en Russie, en particulier la constitution d'un cadastre. La décision prise de créer le "paiement foncier" sur les terrains rend d'ailleurs, par elle-même, nécessaire la création de ce cadastre pour assurer sa bonne gestion, c'est-à-dire délimiter les "unités foncières", en calculer la surface, sa catégorie d'imposition (en ville, toutes les unités foncières d'un même quartier auront la même base; pour les terres agricoles, cette base dépendra de la qualité du terrain), et indiquer l'identité du "titulaire" de chaque terrain.

Les responsables des diverses "commissions foncières" et "commissions de la réforme foncière" (ce ne sont pas les mêmes) sont d'ailleurs les premiers à considérer comme indispensable la création d'un cadastre, mais curieusement ils lui attribuent une toute autre finalité que la levée de l'impôt, la sécurité juridique des utilisateurs ou la transparence. Pour eux, le cadastre doit être avant tout l'outil qui doit leur permettre de délimiter les droits de propriété qu'ils s'approprient à distribuer. Et ils veulent bien faire les choses. Ils espèrent une aide internationale pour acquérir un impressionnant parc d'ordinateurs qui leur permettra de créer dès le départ un cadastre numérisé.

Presque toutes les informations normalement nécessaires à la constitution d'un cadastre, avec ou sans dimension fiscale, avec ou sans dimension juridique, se trouvent pourtant déjà centralisées dans les bureaux de l'enregistrement, les BTI (à Riazan, soixante-deux personnes pour cinq cent mille habitants). Les "passeports techniques" évoqués précédemment y définissent les aspects physiques de chaque immeuble et de chaque logement ainsi que l'historique de ses changements d'occupation. Cette documentation, plus complète sous certains aspects que celle qui se trouve dans un cadastre de type français, se rapproche assez du "livre foncier" allemand qui est aussi utilisé en Alsace.

Il y manque un seul élément, certes essentiel, le plan cadastral proprement dit. Chaque immeuble, chaque logement, chaque maison individuelle possède en effet son plan ainsi que le plan du terrain d'implantation et du jardin qui, éventuellement, en dépend, mais il n'existe pas de plan d'ensemble qui récolent entre eux ces plans individuels (exécutés au 1/500e lorsqu'il s'agit de terrains); c'est pourquoi ce service n'a pas le sentiment de détenir un cadastre.

S'estimant les archivistes et les géomètres du parc immobilier, les BTI eux-mêmes ne sont pas très enclins à se transformer en bureau du cadastre car ils craignent de sortir de leur rôle technique et, pour eux aussi, le cadastre de la propriété est avant tout une affaire politique dont ils préfèrent ne pas trop se mêler. Techniquement, les BTI sont pourtant les seuls services capables de mener rapidement à bien une telle entreprise pourvu qu'on leur adjoigne des équipes de dessinateurs cartographiques qui se chargeraient de reporter sur cartes l'ensemble des éléments graphiques contenus dans les "passeports techniques". Tous les fonds de plans nécessaires existent déjà (du 1/500e au centre, au 1/2000e à la périphérie), mais ailleurs, dans

les bureaux de l'architecture et de l'urbanisme, avec comme partout, des problèmes de mise à jour, mais une qualité moyenne et une précision qui est largement aussi bonne sinon meilleure que celle qu'on rencontre en France.

La très faible parcellisation actuelle de la structure foncière (on parle de seulement sept mille unités foncières à Riazan) devrait même rendre beaucoup plus rapide que dans d'autres pays la constitution d'un cadastre. En reportant l'ensemble de ces informations sur plan, le rôle des BTI pourrait d'ailleurs se limiter, dans un premier temps, à faire apparaître certaines anomalies (espaces sans affectation ou, au contraire, chevauchements d'attributions de terrains) et à laisser au pouvoir municipal le soin d'organiser un arbitrage amiable, susceptible d'être contesté devant un tribunal en cas de désaccord.

La tentation de l'informatisation ne ferait que retarder le processus sans apporter pour autant d'améliorations significatives au résultat. La Russie ne manque pas de techniciens qualifiés tout à fait aptes à acquérir rapidement le savoir-faire nécessaire à l'élaboration d'un cadastre traditionnel à faible coût. L'informatisation serait beaucoup plus coûteuse et l'aide internationale a certainement de meilleurs emplois dans la situation d'urgence actuelle.

Mais, justement, les responsables des commissions foncières ne veulent pas que la définition des droits de propriété résulte du simple constat de situations objectives existantes. Ils veulent conserver le plus longtemps possible le pouvoir de décider au cas par cas qui sera propriétaire et qui ne le sera pas. La demande d'une aide internationale pour la création d'un cadastre numérisé qui, de toute façon, réclamerait des années de rodage et de mise en place, n'est qu'un argument dilatoire. Comme si, dans aucun pays, il n'avait jamais été nécessaire de disposer d'ordinateurs pour définir le droit de propriété !

Droit des sols

L'apparition inévitable d'un marché foncier urbain et périurbain, qu'on accepte ou non d'en reconnaître la légalité et de l'encadrer par des garanties juridiques, rend nécessaire la réorganisation des méthodes de planification du développement urbain.

Le système russe repose actuellement sur deux types de documents :

1. Un schéma directeur assez précis établi au 1/10 000e pour vingt-cinq ans (celui de Riazan, adopté en 1989, est couvert par le « secret-défense » et enfermé dans une chambre forte).
2. Des plans de développement de quartier allant jusqu'au plan masse des constructions et à l'établissement de maquettes.

L'absence de marché foncier et d'activité privée de construction ne rendait pas nécessaire, jusqu'à présent, l'établissement de documents d'urbanisme réglementaire précisant le droit des sols applicables aux tiers puisqu'il n'y avait pas de tiers.

La réparation de cette lacune devrait être rapidement engagée car de tels documents sont longs à établir et c'est tout un travail de conceptualisation préalable qui doit être mené afin de fixer le langage juridique qui sera utilisé dans l'édition du futur droit des sols. Un travail de formation doit être entrepris dès maintenant.

En l'absence d'un tel effort, le développement urbain oscillera entre des situations de chaos (par absence de garantie juridique des acheteurs, non prise en compte des coûts d'équipement, gaspillage des espaces naturels à protéger) et des situations de blocages (par réaction contre un tel chaos).

Des professions à créer

La création d'un marché de l'immobilier rend nécessaire de nouvelles fonctions de mise en relation des acheteurs et des vendeurs potentiels, de mises en place de crédits et de certifications juridiques, toutes fonctions qui n'existent pas puisqu'elles étaient inutiles dans la société soviétique.

Il existait seulement (pour échanger les appartements) un système traditionnel des plus sommaires : l'apposition d'affichettes manuscrites sur des panneaux où elles côtoient les offres les plus diverses. Il n'existe ni presse ni services spécialisés. Les officines qui commencent à se créer à Petersburg et à Moscou agissent en dehors de tout cadre légal, ne constituent pas obligatoirement l'unique ni la meilleure façon de répondre au problème.

Les "notaires", de leur côté, ne sont actuellement que les employés mal rémunérés du ministère de la Justice, des sortes de greffiers, avec des revenus officiels à peine supérieurs au salaire minimum. Leur rôle se limite à viser la légalité des documents et des signatures, et à assurer la conservation d'un double de certaines pièces pendant soixante-quinze ans. Toutes les transactions de plus de cinq cents roubles (ce seuil a été fixé avant l'inflation) doivent théoriquement être visées par eux. A Riazan, on compte trente-deux notaires regroupés en quatre bureaux. La documentation juridique à leur disposition est des plus squelettiques (on bute là encore sur la non-publication systématisée des lois et sur l'absence de recueils juridiques exhaustifs par sujet).

Le développement d'un marché foncier transparent et équitable (ne faussant pas la concurrence) supposerait une meilleure garantie juridique de la transaction. Nous venons de voir qu'il n'existe bien sûr pour les terrains, aucun système susceptible de garantir le droit du sol, comme le certificat d'urbanisme français, puisque ce droit n'existe pas. Mais il n'existe pas même pas de moyen de garantir la consistance du bien vendu puisque le terrain ne figure dans la vente qu'à l'état de trace, comme une droit précaire d'usage de la construction sur un espace. La profession de géomètre, quant à elle n'existe pas comme profession libérale, mais cette fonction est tenue par les bureaux de BTI qui font ce type de travail à la demande et le facturent comme le ferait un bureau d'études.

Signalons enfin que la profession d'aménageur privé n'existait évidemment pas dans la Russie soviétique, mais il est plus curieux de constater qu'à proprement parler, la fonction d'aménageur public n'existait pas non plus, c'est à dire qu'il n'existait aucun organisme possédant une autonomie de gestion avec la mission de fabriquer les nouveaux terrains et de récupérer les coûts de fabrication dans les prix de revente des terrains équipés... puisqu'il n'y avait ni achat ni vente.

Une mafia incontournable

Il reste que le principal problème qui hypothèque la renaissance de la propriété foncière et la création d'un marché de l'immobilier est l'existence d'une masse considérable d'argent sale aux mains de diverses mafias qui risquent de trouver là le moyen facile de blanchir à bon compte les richesses amassées depuis longtemps.

Il serait stupide de jeter un voile pudique sur cette question qui travaille les esprits. Prenons un seul exemple pour situer l'importance des sommes en jeu : il y a quelques mois, à la mort de la veuve d'un ancien apparatchik, Mikhaïl Guéorgadzé, chargé sous Brevnev de l'attribution des décorations, on trouva chez elle (une vingtaine de pièces) "des coffres-forts remplis de bijoux, 8 kilos de brillants, 100 lingots d'or, 40 millions de roubles, des devises étrangères pour un montant de deux millions de dollars, des toiles de Léonard de Vinci, de Rubens et de Van Dyck" pour un montant global de trois milliards de roubles (4).

Ce sont bien sûr d'abord les nouveaux et anciens riches qui profiteront des possibilités offertes par le nouveau marché de l'immobilier. Mais soyons réalistes : ne vaut-il pas mieux voir ses richesses sortir de leurs cachettes et s'investir en Russie, plutôt que de les voir partir en Suisse et au Panama grâce à la nouvelle liberté des changes ?

En refusant le marché au nom de la morale, on ne fait en vérité qu'entretenir les conditions qui ont permis l'épanouissement de la mafia puisqu'elle a toujours été très liée aux pouvoirs en place, qu'elle a été la première à se reconvertir au service des nouveaux pouvoirs, et que sa puissance repose justement sur le monnayage des attributions "gratuites" dans un système de gestion hors marché des ressources rares.

Mais le mal est plus profond. Depuis 1928, les Russes ont vécu l'abolition de toute activité sociale ou économique de nature privée, la sphère du privé se trouvant réduite à la sphère

familiale. Aujourd'hui les "privatisations" s'opèrent donc sans aucune référence conceptuelle à une frontière entre "public" et "privé". N'a-t-on pas même vu un groupe de généraux envisager sérieusement de privatiser un aérodrome militaire ? On a parfois l'impression que c'est l'appareil d'Etat lui-même qui est en train de se "privatiser", c'est-à-dire d'exploser en multiples groupes d'intérêts sans qu'existe l'idée de ce qui doit relever d'un minimum de "service public". Paradoxalement c'est d'abord l'Etat qu'il s'agit de reconstruire.

(1) Comme leur nom ne l'indique pas, les "coopératives" sont des entreprises privées qui ont été autorisées à partir de 1986 sous réserve que les salariés soient déguisés en "coopérateurs" afin de ne pas heurter les tabous idéologiques.

(2) Rapporté par Anatoli Soltchak (maire de Pétersbourg) dans "Chronique d'une chute annoncée"

(3) "L'empire des tsars et les russes" réédité chez Robert Laffont

(4) Arcadi Vaksberg, "La mafia russe", 1992, Albin Michel

Post scriptum de 1994

C'est le 27 octobre 1993, soixante-seize ans plus tard, jour pour jour (au changement de calendrier près) du décret de Lénine sur la nationalisation des terres, que Boris Eltsine a choisi de publier son propre décret ("oukase" en russe) sur l'ouverture de la terre au marché. Les soviets locaux ont pu alors vendre les terres légalement, mettre aux enchères les bâtiments abandonnés, négocier des forêts à défricher.

Toutes les mesures de privatisation foncière issues du décret de décembre 1991 s'étaient jusque là déroulées hors marché, les attributaires n'ayant pas eux-mêmes le droit de vendre (théoriquement) le lot qu'ils avaient obtenu.

Les candidats n'ont d'ailleurs pas été nombreux les premiers temps, compte tenu de l'hostilité ambiante contre toute initiative individuelle, du manque de motivation d'une population de salariés agricoles et d'un environnement économique inadapté (absence de crédit agricole, de circuits de commercialisation, de fournisseurs).

Le démantèlement des Kolkhozes est donc resté longtemps fictif, plus proche de l'autonomisation des brigades que de la privatisation. Avec une montée puissance des petits responsables locaux se transformant insensiblement en chefs de villages indépendants par suite de la disparition des contrôles bureaucratiques.

Seuls en mesure de se jouer des résistances du milieu, des mafias ont pu alors se constituer de grands domaines, parfois avant même que n'interviennent les mesures de privatisation. L'ouverture au marché, plutôt que de favoriser l'apparition d'une classe de petits propriétaires exploitants à la Française, a provoqué l'accélération d'un processus latifundiaire de type latino-américain dans la Russie profonde.

Joseph Comby