



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/1999/1
23 avril 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

ATELIER SUR LES MARCHÉS FONCIERS

Rapport établi par la délégation hongroise,
en coopération avec le secrétariat

Introduction

1. L'Atelier sur les marchés fonciers s'est tenu à Budapest (Hongrie) du 30 novembre au 2 décembre 1998. Il était organisé par la Société hongroise d'étude topographique, de cartographie et de télédétection, en coopération avec le Ministère de l'agriculture et du développement régional de la Hongrie.
2. Des représentants des pays suivants ont participé à l'Atelier : Albanie, Allemagne, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède. Des représentants du secrétariat de la CEE, du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) et de la Banque mondiale étaient également présents.
3. Lors de la cérémonie d'ouverture, M. L. JÓJÁRT, Sous-Secrétaire d'État adjoint au Ministère de l'agriculture et du développement régional de la Hongrie, a souligné le rôle moteur joué par l'administration des biens fonciers dans la création de marchés fonciers. Il a mis l'accent sur le fait qu'une administration des biens fonciers efficace était une donnée stratégique importante dans le développement économique d'un pays.
4. M. P. SÁNDY, représentant du bureau de Habitat à Budapest, s'est penché sur le rôle de l'administration des biens fonciers dans le développement des établissements humains.

5. M. H. ONSRUD, Président de la Réunion de fonctionnaires responsables de l'administration des biens fonciers, de la CEE/ONU, et M. G. VINOGRADOV, Secrétaire, ont décrit les activités et le programme de travail de la Réunion, en mettant en relief les aspects liés aux marchés fonciers et à la sécurité de jouissance.

6. Les participants ci-après ont été élus présidents et vices-présidents :
a) session I sur le marché des biens fonciers : M. VAN DER MOLEN (Pays-Bas), M. A. OSSKÓ (Hongrie), M. C. CSÁKI (Banque mondiale), M. V. KISLOV (Fédération de Russie), M. G. MUGGENHUBER (Autriche) et M. J. VAZQUEZ-CARO (Banque mondiale); b) session sur l'éducation et la formation : M. H. ONSRUD (Norvège), M. B. MÁRKUS (Hongrie); M. J. RYTTERSGAARD (Danemark), M. G. BUSICS (Hongrie), M. J. PETCH (Royaume-Uni) et M. L. KIS-PAPP (Hongrie).

7. Les exposés suivants ont été présentés et examinés :

Thème I : Marchés des biens fonciers

- M. J. WOLTERS (Danemark) : développement des marchés des biens fonciers au Danemark;
- M. J. RODRIGUES (Espagne) : législation relative au développement des marchés des biens fonciers;
- M. VAN DER MOLEN et M. J. SONNENBERG (Pays-Bas) : expérience des Pays-Bas en matière de développement du marché des biens fonciers;
- M. B. MIKUTA (Lituanie) : marché immobilier en Lituanie;
- M. G. MUGGENHUBER, M. M. THURNER (Autriche) et Mme E. HEGEDŰS (Hongrie) : marchés immobiliers en Europe centrale et orientale;
- M. J. VAZQUEZ-CARO : défis mondiaux;
- M. T. BOGAERTS (Pays-Bas) : goulets d'étranglement qui caractérisent les marchés des biens fonciers des pays en transition;
- M. VAN DER MOLEN : caractéristiques d'une administration des biens fonciers efficace;
- M. J. MANTHORPE (Royaume-Uni) : inventaire CEE des régimes d'enregistrement des biens fonciers en Europe.

Thème II : Éducation et formation

- M. J. PETCH : téléformation dans les techniques de gestion des espaces : tendances;
- M. J. RYTTERSGAARD : gestion des informations sur les espaces;
- M. G. BROWN (Royaume-Uni) : gestion qualitative : l'expérience hongroise;

- M. R. LEDGER (Royaume-Uni) : critères régissant les relevés géodésiques en Europe;
 - M. B. MÁRKUS : constitution d'une base de connaissances en matière d'administration des biens fonciers;
 - M. H. ONSRUD : projet de loi sur le cadastre en Norvège;
 - M. J. TAMÁS et M. J. NAGY (Hongrie) : agriculture viable : une nouvelle discipline enseignée à l'Université agricole.
8. Des visites techniques ont été organisées au Collège d'études topographiques et de gestion des biens fonciers (Université de Sopron), ainsi que dans un bureau foncier rural.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

9. Le développement d'un marché des biens fonciers va de pair avec la mise en oeuvre par l'État d'une politique nationale d'administration des biens fonciers et de rationalisation de l'utilisation de ces biens. Pour les pays en transition, la mise en place d'un système efficace d'administration des biens fonciers est un des moyens les plus efficaces d'élever le niveau de vie.
10. L'Atelier a noté l'intégration de l'administration des biens fonciers en Hongrie. L'intégration de l'enregistrement des biens fonciers et du cadastre, y compris l'utilisation et la détermination de la valeur des biens fonciers, comporte de nombreux avantages liés à sa flexibilité et à la multiplicité de ses applications. Elle contribue plus efficacement à donner à un pays une stabilité sociale et une compétitivité économique accrue.

Aspects stratégiques des marchés de biens fonciers

11. Les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer dans l'instauration et la promotion d'un marché de l'immobilier sain.
12. L'accès aux biens fonciers, la sécurité d'occupation et la transmission des droits immobiliers réels dépendent très largement du système d'administration des biens fonciers en place.
13. Il appartient aux pouvoirs publics d'instituer des procédures transparentes de remise et de transfert des biens immobiliers.
14. L'administration des biens fonciers permet une meilleure application des dispositifs légaux par les collectivités (surtout au niveau local).
15. L'administration des biens fonciers facilite la surveillance du processus de développement (particulièrement au niveau des parcelles individuelles), contribuant ainsi à rendre les activités des pouvoirs publics plus efficaces.
16. Le développement des marchés immobiliers pourrait se faire parallèlement à celui d'autres secteurs et activités (banques, avocats, notaires et institutions relevant de l'administration des biens fonciers).

17. Les marchés des biens fonciers requièrent non seulement des droits de propriété, mais aussi des droits d'utilisation des biens fonciers.

18. Les transactions immobilières revêtent une grande importance économique, non seulement en elles-mêmes, mais aussi parce qu'elles entraînent des investissements.

19. Les pouvoirs publics doivent être conscients des conséquences, sur le marché des biens fonciers, des restrictions ou limites qu'ils seraient amenés à imposer, et de l'assouplissement du régime fiscal (taxe foncière).

20. Une administration des biens fonciers est un préalable indispensable au bon exercice de l'autorité de l'État.

21. Un système d'administration des biens fonciers qui fonctionne bien confère une légitimité à la gestion du patrimoine foncier domanial telle qu'elle est pratiquée par les pouvoirs publics.

Aspects généraux des marchés des biens fonciers

22. Le régime de jouissance d'un bien foncier fait partie des structures institutionnelles (sociales, économiques et politiques) qui déterminent la façon dont les individus ou les groupes peuvent s'assurer l'accès au potentiel productif de ce bien.

23. Le programme de privatisation des terres dans les pays en transition n'a pas progressé aussi rapidement que prévu. Les transferts de propriété se sont révélés lents et difficiles dans la plupart des pays d'Europe orientale. Dans les pays de la CEI, les discussions concernant l'opportunité d'un transfert des terres agricoles se poursuivent encore.

24. Dans les pays d'Europe occidentale, la taxation des biens immobiliers s'inscrit de plus en plus souvent à l'ordre du jour de l'action politique, car a) il devient de plus en plus complexe de taxer le travail et b) il est possible de limiter la pollution de l'environnement en prélevant des taxes sur l'eau, le chauffage et les systèmes d'évacuation des eaux usées. Dans la plupart des pays, les taxes foncières ne constituent qu'une faible proportion de l'ensemble des recettes fiscales. Une taxation des biens fonciers risque de poser des problèmes dans les pays en transition, notamment en décourageant les investisseurs potentiels et en dissuadant les propriétaires potentiels de participer au processus de privatisation.

25. Dans les pays d'Europe orientale, le morcellement excessif de la propriété foncière rend difficile l'obtention d'hypothèques. Il nuit à la rentabilité de la production agricole en diminuant la capacité des agriculteurs à emprunter. La propriété et la jouissance d'un bien foncier, de même que la propriété de biens fonciers et des biens immobiliers appartiennent souvent à des personnes différentes, ce qui pose des problèmes juridiques pour l'octroi d'hypothèques.

26. Les résultats des privatisations des terres sont décevants dans la plupart des pays d'Europe orientale. Outre le manque d'argent, les taux d'inflation élevés, la mauvaise compréhension du système d'hypothèques,

les retards dans l'enregistrement des biens fonciers et les lacunes du système cadastral nuisent au développement du marché des biens fonciers.

27. La coopération entre le secteur privé et le secteur public dans le domaine de l'administration des biens fonciers (agents immobiliers, géomètres, avocats et notaires) pourrait être renforcée.

28. L'importance des instruments fondamentaux (cadastre, registres fonciers, institutions de crédit) est souvent mal comprise dans les pays en transition. La mise en place d'une infrastructure destinée à soutenir le marché des biens fonciers devrait se poursuivre en coopération avec les acteurs soutenant ce marché (pouvoirs publics, agents immobiliers, avocats, géomètres, notaires).

29. Il faudrait lancer un programme d'information destiné à sensibiliser les responsables politiques, les propriétaires et les utilisateurs sur la nécessité de disposer d'un marché des biens fonciers efficace, fondement d'une économie saine, pour le plus grand avantage des individus et du pays en général. La déclaration de la Réunion de fonctionnaires responsables de l'administration des biens fonciers (HBP/1998/8) sur les "avantages économiques et sociaux d'une bonne administration des biens fonciers", récemment adoptée par le Comité des établissements humains, pourrait servir de base à un tel programme.

30. La taxation de l'immobilier et les frais imposés lors de la vente ou du transfert d'un bien foncier devraient être maintenus à un niveau minimum pendant l'actuelle première étape du processus de privatisation.

Marchés des biens fonciers et technologies de l'information

31. Les technologies de l'information sont un outil qui devrait être intégré au processus d'organisation et de développement de l'administration des biens fonciers.

32. Le degré d'utilisation de ces technologies pourrait être amélioré en adaptant les capacités des systèmes informatiques, l'organisation du travail et la formation du personnel.

33. Les systèmes d'information sont conçus pour le traitement rationnel des données; or, dans l'administration des biens fonciers, la modélisation et une bonne exploitation des données constituent un élément clef. En outre, les technologies de l'information permettent de mener les activités en continu.

34. La disponibilité des technologies de l'information ne constitue plus un obstacle pour le développement de l'administration des biens fonciers dans les pays en transition. Il faut donc désormais accorder une plus grande attention aux aspects institutionnels, organisationnels et politiques.

Cadre légal des marchés des biens fonciers

35. Il est impératif de créer un cadre juridique pour permettre le développement d'un marché des biens fonciers "sain". La législation régissant la propriété foncière privée, l'utilisation des terres, la sécurité d'occupation, les marchés des biens fonciers et l'utilisation des informations

se rapportant à ces biens existe en tant que famille séparée de dispositions législatives relevant aussi bien du droit privé que du droit public.

36. Les réglementations qui régissent l'appareil administratif à tous les niveaux doivent être cohérentes et couvrir l'ensemble des questions essentielles relatives aux marchés des biens fonciers.

37. Un dispositif détaillé de réglementations concernant les marchés des biens fonciers doit être élaboré dans les pays en transition.

Education et formation

38. Les pays en transition sont actuellement confrontés aux problèmes suivants :

- La formation du personnel travaillant dans l'administration des biens fonciers (secteur public et secteur privé) est axée sur les compétences techniques, au détriment des connaissances générales;
- Les aspects très techniques sont trop mis en avant;
- La formation présente des carences dans les aspects juridiques, économiques, organisationnels, humains et éthiques de l'administration des biens fonciers;
- La formation n'est pas ciblée sur les utilisateurs;
- On constate un manque de continuité et de liaison entre les universités et les centres de formation professionnelle.

39. Dans le nouvel environnement créé par l'économie de marché, caractérisé par une implantation rapide des nouvelles technologies sur les lieux de travail et dans la formation, il est généralement admis :

- Que les spécialistes ont besoin d'une qualification associant des compétences techniques, organisationnelles et sociologiques, une formation polyvalente dans les domaines de la communication, de la résolution des problèmes et de l'autoformation;
- Que le secteur de la formation doit s'adapter aux changements et inculquer cette flexibilité aux étudiants;
- Que le secteur de la formation universitaire et professionnelle doit mieux cibler les besoins de l'utilisateur;
- Que les structures et les méthodes de formation doivent s'adapter aux nouvelles technologies;
- Qu'il est nécessaire de résoudre les questions relatives au transfert de spécialistes d'un endroit à l'autre de la région de la CEE.

40. La Réunion de fonctionnaires responsables de l'administration des biens fonciers devrait apporter sa contribution dans les domaines suivants :

- Inclusion, dans les programmes de formation, de solides bases en gestion, droit, économie et connaissances générales;
- Adaptation de l'enseignement aux besoins de l'utilisateur, pratique et perfectionnement professionnels;
- Élaboration de structures et de programmes de formation continue basés sur les principes de l'autoformation;
- Utilisation des nouvelles technologies de l'enseignement;
- Prise en compte de la formation dans les programmes d'aide internationale relatifs à l'administration des biens fonciers;
- Prise en compte de l'administration des biens fonciers dans la gestion des données sur le territoire.

Aspects institutionnels et organisationnels

41. Il existe un large éventail de possibilités de partenariats institutionnels et organisationnels entre le secteur public et le secteur privé dans les pays en transition. Les coûts des transactions et l'efficacité globale dépendent de ces partenariats. Le coût des transactions est actuellement élevé par rapport à la valeur des biens fonciers.

42. L'atelier a tiré les conclusions suivantes :

- Le développement des marchés des biens fonciers dépend dans une très large mesure de la coopération stratégique entre institutions publiques et organismes privés. L'absence d'une telle coopération génère des coûts de transaction plus élevés et peut même faire obstacle aux opérations commerciales;
- Les institutions publiques responsables de l'administration des biens fonciers se développent plus lentement dans certains pays que dans d'autres, et ceci risque de retarder le développement du marché dans la région de la CEE en général;
- Les technologies de l'information jouent un rôle moteur dans le développement des systèmes d'administration des biens fonciers. En fait, dans certains cas, elles ont permis l'intégration de l'information sans qu'une réorganisation complète soit nécessaire;
- La reconnaissance et la protection insuffisantes des droits de propriété par les pouvoirs publics constituent une entrave sérieuse au développement des marchés des biens fonciers dans la plupart des pays en transition.

43. L'atelier a formulé les recommandations suivantes :

- Les stratégies économiques, les technologies de l'information utilisées, les modes opératoires et les méthodes de travail doivent être cohérents;
- Le niveau de précision des relevés terrestres et aériens doit répondre aux besoins véritables tout en respectant le souci d'économie;
- La satisfaction du consommateur dépendant, entre autres, de la qualité du service, elle doit être assurée par le biais de règles et par une volonté institutionnelle. Ces règles pourraient, par exemple, être inscrites dans une "charte du citoyen".

44. La Réunion de fonctionnaires responsables de l'administration des biens fonciers a été invitée à se pencher sur les problèmes actuels liés à l'enregistrement des biens fonciers dans les zones urbaines (notamment en régime de multipropriété et de copropriété).
