

PDM Cotonou

Coopération Française

Décentralisation, acteurs locaux et foncier

**Mise en perspective juridique des textes sur la
décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du
Centre**

**Alain ROCHEGUDE, Professeur associé Université Paris 1,
Consultant international
(Mars 2000)**

Avertissement

1 - La présente étude est extrêmement ambitieuse par son champ puisqu'elle doit couvrir , pour une quinzaine de pays, des champs institutionnels aussi vastes que complexes et qui, de surcroît, devraient être complémentaires : législation relative à l'organisation administrative du territoire et donc la décentralisation, le foncier (y inclus les règles domaniales), les ressources naturelles (dans les pays où ce point est particulièrement pertinent). L'analyse a surtout été concentrée, comme cela avait été prévu à l'origine, sur les dispositifs institutionnels, à associer et à comparer. Les pratiques ne sont présentées que de manière synthétique, voire caricaturale, surtout si l'on connaît les spécificités multiples en matière de foncier, dans un pays donné, et par pays. Elles ne doivent servir que d'illustrations pour des interprétations susceptibles de mieux comprendre les données recueillies, celles-ci ne devant permettre que de tracer les grandes lignes d'un paysage complexe, d'en tirer des éléments méthodologiques de compréhension et d'utilisation.

2 - Le bilan qui est ici présenté s'appuie sur une analyse détaillée des dispositifs institutionnels des pays concernés qui a permis d'élaborer des «fiches pays», qui font l'objet d'une publication spécifique complémentaire de celle-ci. L'analyse de chacun de ces pays a été fonction des informations disponibles ; par exemple, pour certains pays comme l'Angola, très peu d'informations ont pu être trouvées. Dans d'autres cas, l'information consistait dans des textes extrêmement récents. Un accent particulier a alors été mis sur l'analyse des ces nouvelles règles et sur leur impact potentiel, faute de pouvoir déjà en apprécier la portée pratique. C'est par exemple le cas du Sénégal pour l'organisation du territoire, du Burkina Faso pour la décentralisation, de Madagascar pour la gestion des ressources naturelles, du Cameroun pour l'environnement.

3 - Le présent travail n'a pas la prétention d'être exhaustif, ambition impossible dans un laps de temps aussi court que celui qui était prévu pour traiter l'ensemble du sujet. L'objectif était de dresser un tableau général institutionnel, de l'éclairer de notes pratiques, afin de dégager une analyse générale susceptible de fonder un travail ultérieur beaucoup plus approfondi. Le document actuel ne prendra donc tout son sens qu'à travers la mise en place d'une procédure permettant d'une part de compléter, d'autre part de mettre à jour régulièrement la matière de base présentée.

4 - Enfin, les analyses présentées, par delà la simple description du contenu des textes et des organisations, n'engagent que l'auteur du présent travail.

TABLE DES MATIERES

p. 04 INTRODUCTION

p. 06 Chapitre I - ELEMENTS DE SYNTHESE ET BILAN COMPARATIF

p. 06 Section 1 - Les acteurs locaux dans la mise en œuvre de la décentralisation

p. 06 I – Une décentralisation souvent artificielle

p. 07 II – Décentralisation et transfert de compétences

p. 08 III – Des collectivités souvent claquéées sur les circonscriptions administratives

p. 08 IV – La communauté d'intérêts : une référence ambiguë

p. 09 V – Une fausse autonomie financière

p. 13 Section 2 – A propos des dispositifs en matière de gestion domaniale et foncière

p. 13 I – Le domaine public mal connu et incompris

p. 14 II – Un domaine privé de nature diverse

p. 15 III – La propriété privée

p. 17 IV – Les droits coutumiers

p. 18 V – Domaine national, domaine foncier national, ...

p. 20 Section 3 - Les pouvoirs fonciers reconnus aux acteurs locaux

p. 20 I - La place du foncier dans le patrimoine des collectivités

p. 21 II - Le rôle et les responsabilités des collectivités dans la gestion domaniale et foncière

p. 21 Section 4 - Compétence et capacité des acteurs locaux à mobiliser des ressources à référence foncière

p. 23 Section 5 - La gestion des ressources naturelles par les collectivités locales

p. 23 I – La cohérence entre la gestion domaniale et foncière et celle des ressources naturelles

p. 24 II – La maîtrise locale des ressources naturelles

p. 25 Conclusion provisoire : la nécessité de renforcer les pouvoirs fonciers locaux

p. 26 CHAPITRE II - ORIENTATIONS ET PROPOSITIONS METHODOLOGIQUES

p. 26 Section 1 – La décentralisation, « refondation » de l'Etat ou réformation de l'Etat

p. 26 I – Un choix premier : refonder ou réformer l'Etat

p. 28 II – L'identification des acteurs locaux au regard des compétences à exercer

p. 30 III – La caractérisation des collectivités locales

p. 33 Section 2 - Le partage du foncier au profit des acteurs locaux

p. 33 I – Quel droit, quels droits sur la terre

p. 35 II – La nécessité d'un pouvoir domanial et foncier local

p. 36 III – Les conditions d'une bonne application des pouvoirs domaniaux et fonciers

p. 39 Section 3 – Les implications pour les acteurs locaux des modifications domaniales et foncières

p. 39 I – Maîtriser la gestion des ressources naturelles liées au sol

p. 41 II – Améliorer la gestion fiscale et patrimoniale des collectivités locales

p. 43 EN GUISE DE CONCLUSION

p. 44 Annexe 1 – Lexique abrégé

p. 49 Annexe 2 – Grille méthodologique

INTRODUCTION GENERALE

En Afrique, le « Foncier » constitue depuis toujours un enjeu fort du développement local. Depuis tout aussi longtemps, il est l'objet d'une multiplicité de travaux, d'études, de projets, d'inventaires, en zone rurale comme en zone urbaine. Objet avant tout juridique puisqu'il s'agit le plus souvent de définir les règles s'appliquant à la terre, aux usages que l'on peut faire de celle-ci, le Foncier, peut-être trop « juridifié » à une époque, est devenu, plus spécialement ces dernières années, le champ d'investigation de multiples spécialistes d'autres disciplines, ne disposant pas de l'expertise juridique nécessaire, mais souhaitant tous apporter leur contribution à la matière. Cette situation posait déjà en elle-même un problème, le droit et les investigations autour des pratiques n'étant plus en position de pouvoir se rejoindre en dépit de la nécessité. En attestent éloquemment des travaux de synthèse, de caractère multidisciplinaire publiés récemment. Le travail reste à faire pour élaborer cette nouvelle approche juridique du foncier.

A cette mise en perspective, il faut ajouter, pour compléter le tableau, les effets du processus de décentralisation, devenu depuis quelques années la nouvelle exigence institutionnelle dans de multiples pays. Cette évolution de l'organisation administrative territoriale met l'accent sur de nouveaux acteurs, les collectivités locales ou territoriales décentralisées. Celles-ci, urbaines comme rurales, se trouvent en charge de nouvelles responsabilités en terme de développement local, mais aussi, avec des compétences multiples dont le champ d'application est déterminé par le territoire administrativement identifié comme celui de la collectivité considérée. Cela devrait impliquer une maîtrise de l'espace en question qui passe nécessairement par une identification domaniale, ce qui représente un enjeu de pouvoir extrêmement sensible.

La « Conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel », tenue à Praia (Cap-Vert), du 20 au 24 juin 1994, avait déjà en son temps souligné l'importance du débat, et ce, à un moment où les processus de décentralisation étaient seulement balbutiants.¹ Par ailleurs, la tonalité générale des travaux avait largement été inspirée par une approche très anglo-saxonne pour laquelle la décentralisation consiste largement en actions à la base, principalement celles menées ou initiées par des ONG. Bon nombre des recommandations sont demeurées lettre morte. Par ailleurs, elles ne se fondaient pas sur une analyse systématique des dispositifs institutionnels, en particulier les législations.

Or, on ne peut que constater et éventuellement regretter, que ces dispositifs institutionnels relatifs aussi bien à la gestion domaniale et foncière qu'à la décentralisation, ne reflètent que très imparfaitement cette évolution. La présente étude, élaborée à partir de l'analyse d'une quinzaine de pays, -dont la description spécifique fait l'objet d'une autre publication complémentaire de celle-ci -, permet de confirmer ce bilan négatif. Le travail, très largement institutionnel, mais négligeant pour autant les pratiques permettant l'interprétation des législations, a permis d'évaluer la prise en compte du secteur foncier et dans une moindre mesure des ressources naturelles renouvelables, par les dispositifs de décentralisation.

¹ Conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel ; Actes de la Conférence ; Club du Sahel/OCDE/CILSS, Ouagadougou, 1994, 196 pages

Ceux-ci sont censés permettre à de nouveaux acteurs, locaux, de mieux prendre en mains leurs affaires. La gestion de la terre est évidemment une dimension essentielle de celles-ci, en zone rurale comme en zone urbaine. Or, selon de multiples indications, il apparaissait qu'il était loin d'être évident que les liens nécessaires soient établis entre ces différents volets législatifs et réglementaires. Il était encore moins sûr que la logique fondamentale de ces corrélations nécessaires soit établie.

C'est la confirmation de ce diagnostic que l'analyse précise des dispositifs législatifs a autorisé. Pour la réaliser, il a donc fallu collecter des textes, très très nombreux, souvent évolutifs. Il est important de souligner ici que ces textes sont rarement accessibles non seulement en France, ce que l'on pourrait comprendre, mais même dans les pays concernés. Il est évident que ce constat fait partie du problème institutionnel. Cette collecte a permis de procéder à une double analyse : d'abord « verticale », pour chacune des thématiques retenues, puis, « horizontale » ou transversale, pour établir les liens, les cohérences, les contradictions, les « silences », et ce, pour chaque pays pris individuellement, avant que d'en tirer les éléments de synthèse constituant le présent travail.

Dans cette démarche, il a fallu utiliser un outil unique d'analyse et d'interprétation de chaque pays, sous la forme d'une grille méthodologique permettant de couvrir l'ensemble des champs d'investigation. Une copie de cette grille et de son mode d'emploi figure en annexe 2 au présent document.

Le bilan que l'on peut dresser à l'issue de ce travail (**Chapitre I**), ne fait que confirmer le diagnostic suggéré par les expériences de terrain qui en ont été à l'origine. Dans la quasi totalité des pays qui ont fait l'objet d'une analyse spécifique, la décentralisation est rarement en harmonie avec les modalités de la gestion domaniale et foncière, et celle des ressources naturelles. Bien que cela n'ait pas été inclus expressément dans le champ de l'étude, on peu ajouter qu'il en va de même pour les textes qui sont relatifs à la maîtrise de l'espace urbain. Ce constat un peu négatif mais précis, permet en outre d'affirmer que les multiples problèmes qui se posent dans chaque champ institutionnel, viennent encore amplifier les conséquences de la non cohérence d'ensemble.

Ce bilan justifie donc que soient proposées non point des solutions qui ne pourraient être ni universelles ni définitivement efficaces tant le sujet est complexe, mais plutôt un certain nombre de propositions et d'orientations méthodologiques, avec pour ambition de favoriser l'approche des différents opérateurs concernés par l'administration de ces pays, par leur développement, aussi « local » que possible, sans ignorer pour autant l'exigence forte de la cohérence nationale que doit permettre l'aménagement du territoire. Tel est l'objet de la deuxième partie de l'étude (**Chapitre II**). Il s'agit là d'une condition fondamentale d'un développement urbain et rural efficace parce que reposant avant tout sur la volonté et les capacités de ceux qui sont d'abord concernés : les acteurs locaux.

CHAPITRE 1 - ELEMENTS DE SYNTHESE ET GRANDES TENDANCES

Les études monographiques consacrées à chaque pays² ont permis dans une lecture comparative de dresser un tableau général de la situation des rapports foncier/acteurs locaux tels que la décentralisation plus ou moins avancée permet de les mettre en place. Les principaux résultats de cette analyse peuvent être présentés en tenant compte des grandes catégories identifiées pour l'analyse, et toujours avec l'idée fixe de mieux identifier les acteurs locaux, à savoir les collectivités de base de la décentralisation, en particulier à travers les pouvoirs et compétences qui leurs sont reconnus.

Seront donc successivement présentés :

- la synthèse relative à l'organisation de la décentralisation, autrement dit, l'identification des acteurs locaux (Section 1) ;
- les lignes directrices des législations domaniales et foncières (Section 2) ;
- les pouvoirs domaniaux et fonciers reconnus aux acteurs locaux, par les différents dispositifs institutionnels (Section 3) ;
- le bilan de la capacité patrimoniale et financière reconnue à ces mêmes acteurs locaux, à partir du « Foncier » (Section 4) ;
- enfin, les pouvoirs de gestion des ressources naturelles et de l'environnement attribués à ces acteurs locaux (Section 5).

Section 1 - A propos de la mise en place de la décentralisation : quels acteurs locaux ?

Le constat établi permet de considérer que la décentralisation peut souvent apparaître en l'état actuel, comme un processus un peu artificiel (**I**), circonstanciel. Elle donne souvent l'impression d'être largement une déconcentration (**II**). Le fait que les collectivités soient souvent calquées sur les circonscriptions administratives préexistantes n'est assurément pas étranger à cette perception (**III**). Dans cette logique, il n'est pas surprenant de constater que les paramètres classiques que sont la « communauté d'intérêts » (**IV**) et l'autonomie financière (**V**), ne semblent pas réellement pris en compte.

I - Une décentralisation souvent artificielle

La décentralisation est actuellement perçue comme un «phénomène de mode», au moins en grande partie, par de nombreux observateurs ; elle serait donc plutôt conjoncturelle et donc plus ou moins « improvisée » et peu « naturelle culturellement ». Quelle qu'en soit la raison, il n'en demeure pas moins que la décentralisation, surtout dans les pays francophones, - mais

² Ces études monographiques sont l'objet, rappelons-le, d'une autre publication, complémentaire de celle-ci, et intitulée « **Fiches pays** »

c'est vrai dans les autres zones linguistiques -, apparaît comme bâtie de toutes pièces par le haut, par ceux-là même qui ont en charge l'Etat, son administration, sa déconcentration. Le fait que tous les pays soient au départ d'origine coloniale, donc rattachés à des métropoles dotées d'un modèle étatique centralisé et fort (indispensable pour mener l'entreprise coloniale), résultat d'une longue construction historique, joue aussi en faveur de cette relative uniformité dans la démarche, par delà les détails des réalités locales.

Cette genèse de la décentralisation, presque exclusivement fondée sur une démarche gouvernementale concrétisée par un processus législatif (cela est vrai dans pratiquement tous les pays, directement ou indirectement), justifie que l'on ne soit pas surpris par le caractère souvent irréel (au sens étymologique du terme), au regard du terrain d'application des dispositifs institutionnels concernés. On constate dans le même sens les difficultés aussi nombreuses que fortes rencontrées dans presque toutes les approches de déconcentration. A plus forte raison, lorsqu'il s'agit non plus de déléguer des compétences au sein de l'Etat, mais de transférer des pouvoirs à des collectivités pleinement autonomes, politiquement, juridiquement et si possible économiquement, fussent-elles publiques.

Les rédactions des textes se ressemblent souvent, les niveaux de décentralisation aussi (communes, départements, régions, ...), les appellations peuvent être les mêmes, les modalités de transfert de compétences, les modes d'organisation internes des collectivités, apparaissent au fil des articles lus de manière comparative, comme dictés par la même inspiration, fondés sur les mêmes références, par delà les réalités nationales de chacun des pays.

Le Sénégal occupe dans ce paysage une place singulière. Il n'a pas attendu le début des années 1990 pour lancer son processus (il a commencé en 1972). Et dès le début, il l'a voulu progressif, le plus proche des réalités que possible, sous la forme des communautés rurales auxquelles ont été confiées aussitôt, de manière très cohérente par rapport aux exigences de la vie quotidienne, les affectations des terrains ruraux.

Madagascar depuis la réforme constitutionnelle de 1998, occupe aussi une place particulière, ayant introduit le fédéralisme (même si le terme n'est jamais utilisé), sous la forme de six provinces autonomes, dans la conception et l'organisation de l'Etat. Ce n'est qu'au sein de ce fédéralisme, donc dans les provinces, que la décentralisation intervient, dans une double approche, à la fois par rapport à l'Etat malgache et par rapport aux autorités provinciales. Il est trop tôt pour pouvoir déjà donner une appréciation pratique de cette innovation.

II - Décentralisation et transfert de compétences

On doit souligner aussi que pratiquement partout, la décentralisation semble toujours définie à partir des compétences que l'Etat va transférer aux collectivités, issues de circonscriptions administratives existantes et à peine modifiées, ou créées de toutes pièces sur la seule décision de l'Etat, même si un dispositif législatif fournit les références institutionnelles nécessaires. Cette démarche de création échappe d'ailleurs souvent aux ressortissants de ces collectivités, et le pouvoir de création appartient soit à l'Etat, par décret du ministre chargé de l'Intérieur ou de l'administration territoriale, soit à l'Assemblée nationale (ou législative) par une loi, mais celle-ci étant souvent initiée par le ministère précédent.

Paradoxalement, cette démarche est toujours incluse dans un processus qui prétend se fonder sur une identification de collectivités animées par un intérêt commun ou par la volonté de

mener un projet commun, avec toutes les caractéristiques de l'autonomie. Alors que l'énumération des compétences prédéterminées, comme celle des modes d'organisation interne et de gestion normalisés, abouti forcément à un ensemble de contraintes qui vont obligatoirement peser sur les nouvelles personnes morales, qui vont grever d'entrée leur capacité financière et celle d'initiative.

Ce constat est moins étonnant si l'on se rappelle que ce transfert de compétences résulte autant de la crise de l'Etat centralisé mise en évidence par les Conférences nationales, que de la crise financière de ce même Etat, le transfert devenant alors une sorte d'aveu d'impuissance de ce dernier à assumer ses responsabilités de base, comme par exemple l'éducation élémentaire. Cette interprétation demeure vraie même si la loi précise souvent que ce transfert de compétences sera assorti de celui des ressources financières correspondantes, alors que, dans la pratique, cette intention ne semble pas devoir (ou pouvoir ?) être concrétisée.

III - Des collectivités locales souvent calquées sur les circonscriptions administratives

Toujours dans la même logique de la démarche, la décentralisation consiste aussi souvent à transformer des circonscriptions administratives de l'organisation territoriale antérieure en collectivités. C'est le choix des pays qui découpent l'ensemble du territoire national en une superposition plus ou moins nuancée de circonscriptions et de collectivités territoriales plutôt que locales. Par exemple, le département dont l'opportunité en termes de développement local n'apparaît pas prioritaire au regard des pratiques locales, devient souvent un échelon de décentralisation, de même que le cercle au Mali.

Cette démarche peut se justifier par le souci de ne pas créer de nouvelles structures qui viendraient compliquer le paysage administratif antérieur, tant pour l'administration que pour les citoyens déjà familiers de ces délimitations. D'autres pourront y voir une manière (une de plus), indirecte, de garder le contrôle du jeu administratif et donc le pouvoir, les usagers étant incités par leurs habitudes à garder les mêmes références notamment en terme d'autorité publique.

Mais cette démarche est aussi plus facile en terme d'administration, même si la mise en place de structures communales devient alors délicate, en particulier dans les zones urbaines et périurbaines, dans la mesure où il faut adapter des réalités de vie et des circonstances administratives qui ne se corrélatent pas nécessairement. On rappellera ici les problèmes posés par la définition des périmètres urbains, des territoires des collectivités, des espaces dits périurbains, et de l'application, en fonction de ces limites, d'un certain nombre de dispositifs institutionnels spécifiques (par exemple, ceux relatifs à la gestion domaniale et foncière, ou à la fiscalité).

IV - La communauté d'intérêts : une référence ambiguë pour « identifier » les collectivités

La référence à la communauté d'intérêts et à la capacité économique d'assumer les choix résultant de cette dernière devrait atténuer les effets de cette approche mais qu'en est-il vraiment par rapport aux collectivités réelles, petites ou grandes, non encore dotées d'un statut décentralisé, local ou territorial. La marge d'autonomie laissée à l'initiative locale, qui devrait être primordiale, est ici largement secondaire. Sinon, les paramètres techniques n'auraient pas

dû être déterminants. Or ce sont eux qui régissent tout, de la création de la collectivité à son fonctionnement.

Par contre, à l'inverse, cela permet à l'Etat, une fois de plus, de garder un certain contrôle du jeu, même psychologiquement. On le mesure particulièrement bien dans le cas du Ghana où les représentants de l'Etat assurent de fait l'autorité y compris fonctionnelle, alors que la logique fondamentale de la réforme administrative voudrait que les services de l'Etat soient placés sous l'autorité d'instances locales élues, selon une démarche générale de self-governance.

Il est donc logique de s'interroger sur la pertinence des niveaux de collectivités reconnus par les textes. Par exemple, la région est souvent définie comme collectivité. Quelle est sa pertinence dans un contexte où l'Etat lui-même n'a pas de capacité de gestion, pas de capacité financière ? Cette nouvelle structure, aussi étrangère que les précédentes à un univers quotidien fait de multiples difficultés qui justifient l'existence systématique de l'informel sous toutes ses formes, peut-elle vraiment être crédible comme animateur du développement ?

A l'inverse, dans la quasi-totalité des cas étudiés, le village qui, dans les faits, constitue la collectivité de base de la vie rurale, et même, dans une certaine mesure de la vie urbaine (administrativement, les quartiers sont le plus souvent organisés sur le modèle villageois avant de constituer, le cas échéant, des arrondissements ; dans le même sens, par exemple au Tchad ou au Mali, les chefs de quartiers et les chefs de village ont le même rang administratif), est pour ainsi dire ignoré, dans le meilleur des cas réduit à l'état de circonscription, de subdivision sans personnalité morale, donc sans capacité juridique ni patrimoniale, sans pouvoirs réels, même si de rares pays, comme le Burkina Faso ou, de manière indirecte, le Sénégal ou la Côte d'Ivoire, essaient de faire progresser les choses en un sens plus réaliste.

Ce problème du niveau, de la nature, du contenu, de l'adaptation aux personnes concernées, de la collectivité, est éclairé par le débat, en France, depuis quelques années, sur le concept de « pays », par rapport aux collectivités décentralisées et aux circonscriptions administratives existantes, pourtant réputées déjà trop nombreuses.

V - Une fausse autonomie financière

C'est dans le même esprit général qu'il faut aborder la question des finances des collectivités. L'autonomie financière, une des caractéristiques fondamentales de la collectivité décentralisée, avec la personnalité juridique et les instances élues de celle-ci, demeure trop souvent largement fictive.

Les collectivités ne sont vraiment maîtresses ni de la nature, ni du niveau de leurs ressources, ni même de la collecte de celles-ci, à l'exception de cette part très minoritaire que constituent certaines taxes locales et redevances pour services locaux (par exemple, celles tirées des marchés ou des gares routières, ou encore de la publicité sur le domaine public).

Le plus important, soit les recettes fiscales rétrocédées ou concédées par l'Etat, demeure collecté par celui-ci qui doit ensuite reverser. On retrouve là le principe de l'unicité de caisse qui fait du Trésor public le bailleur de fonds des collectivités, mais un banquier incapable de restituer leur argent aux clients dont il gère les comptes. Il y a heureusement des exceptions, par exemple le Cameroun qui a déjà donné aux collectivités (alors que la décentralisation est en cours d'élaboration !), le droit d'avoir leur propre recette municipale et leur propre compte

bancaire, ou la Mauritanie qui permet aux communes de se substituer à l'Etat lorsque les services fiscaux de celui-ci sont défaillants.

Le tableau de la page ci-après présente une synthèse des approches de gestion administrative et de décentralisation dans les différents pays qui font l'objet de l'étude.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation

Pays	Circonscriptions administratives	Collectivités Territoriales	décentralisées (1) Locales
Bénin	Département Sous-préfecture /circonscription urbaine Arrondissement Commune Quartier/village		
Burkina Faso	Province Département Commune Arrondissement Village/secteur communal	Province	Commune de plein
Cameroun	Province Département Arrondissement Village/quartier Chefferie		Commune
Congo	Région Commune/District Arrondissement Canton Village	Région District (rural) Arrondissement	Commune de plein/de moyen exercice
Côte d'Ivoire	Région Préfecture Sous-préfecture Village		Ville d'Abidjan Commune urbaine/rurale
Djibouti	District Poste administratif Arrondissement		Chef-lieu de district
Gabon	Province Département District Canton Village	Département	Commune urbaine Communauté rurale
Ghana	Région District . district ordinaire . municipalité . aire métropolitaine	Région . district	. municipalité . aire métropolitaine
Guinée	Préfecture Ville de Conakry Communauté rurale de développement Commune urbaine District rural/quartier urbain	Préfecture Communauté rurale de développement	Ville de Conakry Commune urbaine Communes de Conakry
Madagascar	Province Région Département Arrondissement Commune	Province Région Commune rurale	Commune urbaine

Mali	Région District de Bamako Cercle Commune urbaine/rurale Quartier/village/fraction	Région District de Bamako Cercle Commune	
Mauritanie	Willaya Moughataa Commune		Commune
Niger (2)	<i>Région</i> Département <i>Département</i> Communauté urbaine de Niamey <i>Communauté urbaine</i> Arrondissement Commune <i>Commune rurale/urbaine</i> Poste administratif Communauté coutumière et traditionnelle	<i>Région</i> <i>Département</i> <i>Commune rurale/urbaine</i>	Communauté urbaine de Niamey <i>Communauté urbaine</i> Commune
Sénégal	Région Département Commune Ville Commune d'arrondissement Arrondissement Communauté rurale Village	Région Communauté rurale	Commune Ville Commune d'arrondissement
Tchad	Région Département Ville de N'Djaména Commune Communauté rurale Quartier Canton Village	Région Département	Ville de N'Djaména Commune urbaine de plein/moyen exercice
Togo	Région Préfecture Commune Quartier Village	Région Préfecture Commune rurale ou urbaine	

Remarques :

- 1) Les collectivités sont identifiées comme territoriales lorsqu'elles correspondent à une division systématique du territoire ; locales lorsqu'elles ne correspondent qu'à des zones bien spécifiques et délimitées réparties sur le territoire
- 2) Les termes en italiques correspondent à l'organisation mise en place par les lois de 1996 mais non encore applicables faute de textes d'application
- 3) Les détails de chaque pays figurent dans la fiche pays correspondante

Section 2 - A propos des dispositifs en matière de gestion domaniale et foncière

Chaque pays ou presque, depuis l'Indépendance, a entrepris sa réforme, ou souvent, ses réformes, domaniales et foncières, agro-foncières, agraires, ... , sous la forme de codes, de lois et de décrets, parfois même à partir de proclamations officielles (comme ce fut le cas au Mali sous la Première République de Modibo Keita).

L'exception remarquable est ici celle de la Côte d'Ivoire, laquelle a conservé les textes coloniaux en vigueur à la date de l'Indépendance, tout en prenant cependant, au fur et à mesure des besoins exprimés et/ou constatés, des textes modificatifs ponctuels parfois très importants, comme par exemple en matière de droits coutumiers, pour interdire toute transaction (y compris une transmission successorale), portant sur ces derniers, et donc pour les faire disparaître au moment du décès de leur titulaire.

Presque toujours, après avoir beaucoup critiqué les règles et les pratiques de l'Etat colonial, ces législations ont repris les mêmes principes, sous des appellations et avec des modalités pratiques variables. On retrouve donc les grandes catégories juridiques classiques : domaine public (de l'Etat ou des collectivités, du moins celles dotées de personnalité juridique), domaine privé (avec les mêmes catégories possibles), propriété privée, et les deux catégories plus « marginales » au sens juridique du terme, que sont les droits coutumiers et tous les terrains sans statut reconnus, plus ou moins regroupés dans un concept qui reconnaît à l'Etat les pouvoirs du maître de la terre.

I - Le domaine public mal connu et incompris

On ne trouve guère d'initiatives originales. Le régime juridique qui le caractérise se retrouve quasiment partout. Le domaine public est inaliénable, insaisissable et imprescriptible. Pour changer ce statut, il faut recourir à une procédure spécifique, celle du déclassement, laquelle, toujours en théorie ne devrait pouvoir s'appliquer qu'aux seules composantes qui ont été classées. Ce domaine public est composé pour une part de dépendances relevant du domaine naturel (forêts, zones protégées, lacs, fleuves, etc.), pour une autre du domaine artificiel dont la liste non limitative est évoquée par la loi comme pouvant être complétée en fonction des besoins par la procédure de classement ad hoc.

La connaissance du domaine public est essentielle dans la mesure où ce statut domanial s'impose à tous les autres. Il doit donc être prédéterminé avant toute action domaniale ou foncière. Mais très souvent, comme les pratiques le montrent bien, une confusion s'établit entre domaine public et domaine de l'Etat, comme si le qualificatif utilisé pour le premier renvoyait nécessairement au second. Les conséquences juridiques peuvent en être graves puisque certains opérateurs publics n'hésitent pas à considérer que ce qui est public et donc de l'Etat, est disponible entre les mains de celui-ci. De surcroît, mutatis mutandis, la même confusion s'opère parfois au niveau des collectivités locales.

C'est la raison pour laquelle plusieurs pays, comme le Mali par exemple, ont posé le principe selon lequel l'immatriculation des composantes de ce domaine était dorénavant souhaitable, voire obligatoire. Cela s'applique d'ailleurs surtout au domaine artificiel plus facile à identifier, au moins au sens des normes de l'immatriculation. L'utilisation des techniques GPS, articulée avec une redéfinition des règles de délimitation de l'espace à grande échelle, pourrait sans

doute permettre de prévoir une immatriculation particulière des emprises du domaine public naturel.

D'autres pays, comme le Cameroun, prennent en compte le domaine public comme un instrument permettant de contribuer à la gestion des ressources naturelles et à la protection de l'environnement.

D'autres encore, comme le Burkina Faso, ont fait disparaître l'appellation « domaine public » mais ont créé pour certaines composantes du domaine national un régime juridique particulier qui est celui du domaine public.

La Côte d'Ivoire, plus originale et soucieuse de régler le problème des ambiguïtés d'interprétation entre domaine public et domaine privé, avait envisagé au début des années 60 un projet de code faisant la synthèse des deux dans un domaine de l'Etat qui aurait inclus des composantes cessibles et d'autres inaccessibles (par delà les appellations, on en revenait de fait, aux mêmes exigences juridiques). Ce projet n'a jamais abouti, mais pour d'autres raisons que le régime du domaine public.

II – Un domaine privé de nature diverse

Son approche est plus complexe. En principe, pour sa partie immobilière, il devrait être composé uniquement des terrains appropriés au nom de l'Etat ou d'une personne publique, ces derniers pouvant en disposer comme le ferait tout propriétaire privé selon les règles de droit commun applicables (en Afrique francophone, généralement, celles de l'immatriculation ; en Afrique anglophone, le régime de la transcription, assez semblable au précédent).

Cette définition a connu en Afrique, en particulier dans les pays objet de l'étude, des sorts variables. A priori, dans pratiquement tous ces pays, le domaine privé de l'Etat est constitué des terrains appropriés au nom de celui-ci. Mais très vite, les nuances et interrogations apparaissent. D'abord, son contenu n'est pas toujours très clair. Approprié voudrait dire théoriquement dire « immatriculé », dans la quasi totalité des pays. Ce n'est pas toujours le cas, jusqu'à la situation extrême du Burkina Faso qui renvoie à un article inexistant.

Ensuite, ce domaine peut contenir les terrains vacants et sans maître, ou, selon le cas, ceux présumés tels compte tenu de l'absence d'un propriétaire de droit écrit. Les approches sur le sujet varient, allant parfois jusqu'à inclure les terrains objet de droits coutumiers (cf. Bénin, Congo, tous ces droits étant alors présumés inexistants ou sans valeur juridique).

Des problèmes aussi variés affectent le régime juridique de ce domaine. Par exemple, selon le cas, il devra obligatoirement être immatriculé au nom de l'Etat pour être disponible « domanialement » (Mali, Côte d'Ivoire, ...), ou n'aura pas besoin de l'être (Cameroun, Tchad, ..), alors même que l'immatriculation, dans la quasi totalité des cas, constitue la pierre de fondement du régime des terres (à l'exception du Sénégal pour lequel le régime de droit commun est plutôt celui de l'affectation de droit privé).

On doit ajouter aux commentaires précédents, pour être complet, le fait que dans la quasi totalité des pays concernés, le domaine privé des collectivités locales est réduit à la plus simple expression, soit les seuls terrains immatriculés, soit reçus de l'Etat, soit acquis auprès de tierces personnes. Cette approche générale doit être nuancée dans deux cas précis. D'abord

celui de Madagascar, où la modification constitutionnelle évoquée plus haut, semble devoir avoir pour effet de faire bénéficier dorénavant les provinces autonomes de la présomption de domanialité portant sur les terrains vacants et sans maître, c'est-à-dire, ceux ne faisant pas l'objet d'une appropriation écrite régulière. Ensuite, le Mali, pays dans lequel il existe une loi particulière relative au domaine des collectivités territoriales décentralisées, en vertu desquelles celles-ci pourraient être présumées « maître de la terre » sur l'ensemble de leur territoire³.

III - La propriété privée

Individuelle en général (le Code malien, par exemple, prévoit cependant des immatriculations au nom de collectivités pour régulariser les droits coutumiers), la propriété privée demeure l'objectif ultime de presque toutes les procédures dans la quasi totalité des systèmes juridiques, même si les procédures domaniales pour y arriver sont longues, souvent décourageantes, et même si, comme cela sera indiqué plus loin, le législateur a prévu, presque partout, des possibilités de remise en cause du droit de propriété, si absolu juridiquement.

La propriété privée, sous sa forme la plus « naturelle », a repris de l'importance dans un contexte politique où les conférences nationales ont posé les principes de la démocratisation, de la libéralisation, souvent perçus par les populations concernées comme la reconnaissance de la liberté d'agir dans tous les domaines de la vie sans contraintes particulières, sans toutes les barrières et règles imposées par l'Etat, mais aussi comme une mise à l'écart relative de celui-ci.

Le régime juridique de la propriété est presque partout organisé par le régime juridique de l'immatriculation, et donc fondé sur le livre et le titre foncier. Le résultat est que le titulaire d'un titre foncier dispose d'un droit définitif, inattaquable, qui ne pourra être modifié ou transféré que par la volonté de son détenteur légitime, et par l'action du conservateur foncier.

On doit ici souligner l'ambiguïté de ce régime. Pour bon nombre d'acteurs fonciers, l'immatriculation constituerait un mode d'établissement de la propriété. Cette analyse est à courte vue. L'immatriculation d'un immeuble ne peut intervenir que si il est établi que le présumé propriétaire est bien le titulaire du droit de propriété sur celui-ci. C'est alors seulement que l'immatriculation peut être opérée, constatant officiellement et publiquement l'existence de ce droit, le rendant incontestable puisque établi. C'est donc un raccourci juridiquement contestable que celui qui consiste à affirmer que l'immatriculation crée le droit de propriété. Se rattache à la même interprétation un peu hâtive celle classique de l'action du géomètre qui effectue le levé cadastral et permet de remplir la fiche. La matrice cadastrale ne peut qu'enregistrer le droit préexistant et constaté lors de l'enquête. Cette vérification juridique n'est pas de la compétence du géomètre, mais de celle du représentant de la Conservation foncière ou du magistrat s'il y a litige.

Dernier constat, dans la quasi totalité des pays concernés, on peut trouver une remise en cause fondamentale de ce droit de propriété juridiquement si fort, sous la forme d'une conditionalité de principe de mise en valeur du terrain. Cette dernière, déjà souvent condition de l'accès à la propriété dans les procédures domaniales, devient la condition sine qua non du respect du droit de ce même droit. Abus de droit, expropriation pour cause d'utilité publique ou d'intérêt

³ **Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996**, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales. La présomption implique un certain nombre de conditions qui ont pour effet de limiter fortement l'application du principe. On renverra sur ce point à la fiche Mali publiée dans l'inventaire des études de cas, autre volume de cette étude.

général, retrait, retour au domaine de l'Etat, sont autant de références utilisées pour une même pratique : la reprise du terrain entre les mains de son légitime propriétaire (au sens juridique du terme), fut-il propriétaire titré, dès lors que l'administration peut constater la carence de mise en valeur⁴. A Madagascar, cela sert même aux collectivités locales reconnues pour constituer leur domaine privé. Autrement dit, la propriété n'est plus seulement droit « juridique » mais aussi « économique » et/ou social.

IV - Les droits coutumiers

Ils sont manifestement, depuis toujours, un sujet brûlant. Contribuant à la survie des collectivités traditionnelles, ils s'opposent de fait à la volonté de pouvoir de l'Etat central. Oraux et appris par la pratique, assortis de sanctions sociales efficaces, nantis d'une référence religieuse plus ou moins mythique et d'autant plus forte, ils remettent en cause la portée de la loi. Liés étroitement à un système très localisé de gestion économique et sociale, ils sont souvent réputés constituer des obstacles au développement tant urbain et rural. Nantis d'une aura d'authenticité, ils sont le symbole d'une Afrique que les colonisateurs n'ont pu ni éliminer (mise à l'écart systématique au nom du domaine éminent), ni normaliser (par exemple, par la procédure de régularisation administrative des conventions coutumières pour tenter de fixer les statuts juridiques oraux), en dépit de tous leurs efforts, conscients ou inconscients. Omniprésents, ils représentent une réalité qu'il est presque inconcevable pour un régime politique de prétendre ou de tenter d'éliminer. D'où, sans doute, ce mélange de préservation, de tolérance, de reconnaissance « larvée », de ces mêmes droits. D'où aussi cette possibilité, quasi générale, de les transformer en droit écrit sous certaines conditions de fond et de forme (voir tableau page ci-après)

Une chose est claire : partout ces droits gardent une place certaine et mieux, depuis le début des années 90, la libéralisation les a confortés, revalorisés, parfois avec excès. Dans tous les pays, la démocratisation s'est trouvée assortie d'une relativisation, parfois forte, du rôle et de la place de l'Etat, en même temps que du développement, dans certains cas, d'une relative « anarchie », en particulier sur le plan de la gestion foncière. Cette évolution a eu pour corollaire une renaissance des droits prétendus coutumiers, mais qui sont plutôt, en fait des droits non écrits dont la légitimité n'est pas toujours évidente, et qui sont donc d'autant plus difficiles à contester.

L'évolution du droit coutumier demeure donc l'interrogation et l'inconnue principale. Comme le note fort bien R. RARIJAONA : « ... *le passage d'une législation coutumière à une législation moderne reste le fait d'une majorité de citadins et d'une minorité de la masse rurale ; ... la phase de transition juridique mérite une attention particulière. Les coutumes sont devenues inaptes à régir la société coutumière en voie de déstructuration. Mais cette société elle-même, dans une étape de son évolution, est encore en deçà de la législation moderne trop en avance sur l'état social. Cette période de flottement pourrait durer longtemps ...* ».⁵

⁴ Cette carence de mise en valeur peut-être partielle ou totale. Si dans ce dernier cas, les choses sont relativement simples, l'interprétation est difficile lorsque la mise en valeur est partielle. Certains pays comme le Mali proposent des indicateurs dans les textes, qui renvoient à la fois à des conditions de temps (en général, au moins dix ans), et à des conditions matérielles

⁵ Cf. R. RARIJAONA, **Le concept de propriété en droit foncier de Madagascar** ; Université de Madagascar, 1967

Tableau : La reconnaissance légale des droits coutumiers

Angola	(information non disponible)
Bénin	Pas de reconnaissance des droits coutumiers dans la loi ; les terrains ainsi détenus sans maître, peuvent être incorporés dans le domaine de l'Etat. Cependant, dans les pratiques, l'administration valide des transactions fondées sur de tels droits, selon les modalités du décret de l'administration coloniale
Burkina Faso	Le législateur ne reconnaît pas les droits coutumiers, sauf en matière de droits d'usage liés par exemple aux produits de la forêt. En matière foncière, la loi respecte cependant l'occupation et l'exploitation des terres rurales non aménagées pour les besoins de logement et de nourriture de la famille. Ces occupants peuvent faire valider leur droit, selon une procédure, pour rentrer dans le système de droit écrit.
Cameroun	L'ordonnance 74-1 reconnaît l'existence des droits des collectivités coutumières et de leurs membres ; ces droits sont respectés en tant que tels et peuvent être transformés en titres de propriété si certaines conditions de mise en valeur, de paisibilité et de permanence de l'occupation sont remplies.
Cap-Vert	(information non disponible)
Congo	La loi de 1983 abolissait sans ambiguïté les droits coutumiers. Le changement constitutionnel de 1992 les a rétablis de droit en redonnant sa place à la propriété, et de fait, dans les pratiques admises par l'administration. Celle-ci reconnaît en particulier les associations de propriétaires « terriens » (coutumiers). Il n'existe aucune disposition légale claire.
Côte d'Ivoire	« <i>Les droits portant sur l'usage du sol, dits droits coutumiers, sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent être cédés à qui que ce soit</i> » (D. 71-74). En clair, ces droits sont tolérés en tant que tels mais ils sont strictement personnels, inaccessibles et intransmissibles. L'Etat accepte la négociation avec leurs détenteurs pour les besoins de ses projets d'aménagement. Ils peuvent être transformés en titre de propriété si les conditions sont réunies.
Djibouti	La loi ne reconnaît pas les droits coutumiers. L'Etat est « propriétaire » de tous les terrains vacants et surtout sans maître.
Gabon	La loi ne traite pas des droits coutumiers en tant que tels. Par contre, « <i>tout citoyen gabonais occupant un terrain depuis au moins cinq ans pourra obtenir la propriété du terrain s'il apporte la preuve que cette occupation a été paisible, continue, publique et non équivoque.</i> » Cette disposition de 1977 n'était théoriquement valable que deux ans. Elle semble être encore invoquée, mais tout dépend de la bonne volonté de l'administration.
Ghana	La loi prévoit le respect de la tenure coutumière et de son régime particulier à l'intérieur de la collectivité concernée. Toute cession externe doit être autorisée administrativement. De plus l'Etat peut disposer des terrains nécessaires en cas de besoin.
Guinée	La loi ne les considère pas en tant que tels. Par contre, elle permet de reconnaître la qualité de propriétaire à « <i>tous les occupants ... justifiant d'une occupation paisible, personnelle, continue et de bonne foi d'un immeuble à titre de propriétaire</i> » sans autre précision.
Madagascar	La loi accorde une large importance aux droits coutumiers et surtout à leur validation sous la forme de titres modernes. Une procédure spécifique dite « cadastrale » a été créée à cet effet. En fait, il s'agit de valider « <i>une emprise personnelle réelle, évidente, et permanente sur le sol se traduisant soit par des constructions, soit par une mise en valeur effective, sérieuse et durable selon les usages du moment et des lieux et la vocation du terrain.</i> » La coutume peut même servir de référence juridique générale en l'absence d'une loi. Les droits coutumiers ont été « codifiés » par la royaute mérina.
Mali	Les droits coutumiers sont reconnus par le code domanial. Leur exercice est confirmé pour autant que l'Etat n'a pas besoin des terres et que la nature de ces droits ne permettent pas leur transformation en titre foncier. Les droits coutumiers continuent de fonctionner selon la règle coutumière dans la collectivité considérée et à son profit exclusif. Leurs titulaires peuvent en demander la transformation en concession rurale puis en propriété.
Mauritanie	La réforme de 1983 avait pour objectif de supprimer la tenure traditionnelle. Les droits coutumiers ne sont donc pas reconnus en tant que tels. A tel point que si des droits individuels peuvent être reconnus par une attribution selon une procédure écrite, toutes tenures collectives sont exclues.
Mozambique	(information non disponible)
Niger	La loi confirme les droits coutumiers individuels et collectifs. Ceux-ci peuvent seulement être expropriés moyennant indemnisation et pour une cause d'utilité publique. Ces droits peuvent être reconnus comme droit de propriété si il y a emprise évidente et permanente, donc mise en valeur d'au moins 10 ans. Le code rural a confirmé et précisé ce dispositif général.
Sénégal	La loi sur le domaine national a supprimé les droits coutumiers en tant qu'expression d'une organisation collective. Elle les a remplacé par des droits d'affectation reconnus au profit des exploitants dans les zones de terroirs.
Tchad	Leur existence est reconnue et ils ne peuvent être expropriés que moyennant indemnisation et pour une raison d'utilité publique. Leurs titulaires peuvent en demander la transformation en titre ou concession.
Togo	La loi de 1974 garantit le droit de propriété à toute personne ou collectivité pouvant se prévaloir d'un droit coutumier sur des terres exploitées. En théorie, cette validation était valable 5 ans et devait permettre la transformation des droits en titre foncier. Dans la pratique, les droits continuent d'être reconnus.

V - Domaine national, domaine foncier national, ...

Il s'agit d'une catégorie juridique nouvelle, apparue au lendemain des décolonisations, le Sénégal ayant donné l'exemple en 1964⁶. Mais en même temps, on ne peut pas donner de cette catégorie une définition homogène, renvoyant à des caractéristiques communes et établies. En effet, l'identification « à rédaction variable » comme le montre le titre ci-dessus, renvoie plutôt à un ensemble domanial dont le statut juridique n'est pas définitivement et totalement établi selon les règles du droit écrit.

Au Sénégal, le domaine national inclut tous les statuts fonciers qui ne se rattachent ni au domaine public, ni au domaine privé de l'Etat ou des collectivités (celui-ci étant limité aux seuls terrains appropriés par écrit), ni aux terrains immatriculés au nom de personnes privées, physiques et morales. Ces « autres » terres n'appartiennent pas à l'Etat. Par contre, elles relèvent du patrimoine national et en tant que telles, sont soumises à des règles spécifiques dont l'Etat assume la responsabilité de contrôle de la mise en œuvre.

Au Mali, le domaine national inclut l'intégralité des terres, quel qu'en soit le statut⁷. Ce domaine national comprend donc le domaine public, le domaine privé, la propriété immatriculée, et l'ensemble des terrains dont le statut juridique n'est pas fixé par écrit. C'est ce cadre général qui justifie la possibilité, si aucune autre revendication ne peut être établie, que l'Etat intègre un terrain dans son domaine privé avant de le mettre sur le marché foncier selon l'une ou l'autre procédure domaniale.

On peut estimer que la perception toujours un peu minorante des droits coutumiers, un peu abusivement considérés comme inexistant ou en tout cas, sans valeur juridique, a favorisé une extension du pouvoir domanial de l'Etat, d'abord colonial, puis indépendant, les terrains objet de ces droits étant lors considérés comme vacants et sans maître, et donc appelés à être attribués par le seul Etat, éventuellement après leur intégration dans le domaine privé de celui-ci.

Mais cette démarche étant un peu « brutale », dans de multiples pays, on a cherché une solution transitoire, plus acceptable. C'est probablement dans cette interrogation sur la coutume, autant que dans le souci de légitimer l'appropriation par l'Etat des pouvoirs de maître de la terre, qu'il faut rechercher la source d'inspiration des législateurs qui ont inventé le domaine national sous ses différentes formes. On rentre ici dans un nouvel univers juridique où le droit foncier classique s'estompe pour ne devenir que l'une des évolutions possibles d'un droit plus fondamental. Celui-ci, appartenant à la Nation, revêt à ce titre des formes diverses. Mais comme il faut bien le gérer, il relève dans la pratique de l'Etat qui peut en être le « propriétaire » comme au Burkina Faso⁸, l'« administrateur » comme au Sénégal.

Le tableau de la page suivante propose une approche systématique de l'utilisation du « domaine national ».

⁶ Loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national

⁷ Loi n° 86-91/AN-RM du 1^{er} août 1986, portant Code domanial et foncier, telle que modifiée par l'Ordonnance n° 92-042/P-CTSP du 3 juin 1992

⁸ Loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso

Tableau : Domaine national, domaine foncier national, domaine privé

Angola	(information non disponible)
Bénin	Pas de domaine national. Un domaine privé potentiellement exhaustif puisqu'il doit accueillir en principe tous les terrains sans statut juridique écrit.
Burkina Faso	Domaine foncier national : malheureusement, la loi n'en précise pas le contenu. L'Etat en est le propriétaire. Dans la pratique, il semble inclure le domaine public et le domaine privé, plus les terrains sans statut de droit écrit, à l'exception des terrains coutumiers susceptibles d'être titrés
Cameroun	Domaine national : il comprend tous les terrains qui ne sont pas domaine public, pas domaine privé, pas appropriés selon la loi, donc tous les terrains vacants et sans maître, auxquels il faut ajouter les terrains coutumiers, sous réserve que leurs détenteurs ne puissent pas accéder à la propriété
Cap-Vert	(information non disponible)
Congo	Seulement un domaine privé de l'Etat qui, dans les faits, depuis 1990, se réduit aux seuls terrains appropriés au nom de l'Etat et aux terrains réellement vacants et sans maître
Côte d'Ivoire	Pas de domaine national. L'Etat dispose d'un domaine privé qui inclut les terrains appropriés, les terrains vacants et sans maître, ainsi que les terrains coutumiers au décès de leurs détenteurs, ces droits étant en théorie intransmissibles.
Djibouti	Seulement un domaine privé de l'Etat qui inclut tous les terrains qui ne sont pas appropriées au sens de l'immatriculation et qui ne font pas partie du domaine public
Gabon	Domaine national : inclut le domaine public et le domaine privé de l'Etat. Il faut y ajouter tous les terrains dits vacants et sans maître, ce qui ne signifie pas les droits coutumiers. L'Etat est propriétaire de ce domaine national.
Ghana	Il n'y a pas de domaine national, mais l'Etat est le maître de la terre dès lors que des terrains coutumiers doivent être cédés.
Guinée	Il n'y a pas de domaine national. L'Etat peut avoir un domaine privé composé exclusivement des biens appropriés. Les biens qui sont en situation « <i>d'absence d'occupation</i> » peuvent être aliénés mais il n'est pas précisé qu'ils appartiennent à l'Etat.
Madagascar	Domaine privé national : tous les biens mobiliers et immobiliers qui sont susceptibles de propriété privée en raison de leur nature ou de leur destination ; mais il faut préciser aussi qu'il ne s'agit évidemment pas des terrains appartenant à des personnes privées. En fait, il s'agit d'une forme du domaine privé de l'Etat.
Mali	Domaine national du Mali : il n'est qu'un cadre juridique accueillant l'ensemble des terres classées en fonction de leur statut foncier. Il existe par ailleurs un domaine privé qui ne contient que les terrains immatriculés au nom de l'Etat. Les terrains sans statut doivent donc être préalablement immatriculés.
Mauritanie	Pas de domaine national. Seulement un domaine privé de l'Etat constitué des terrains appropriés et aussi, potentiellement, de tous les terrains vacants et sans maître, des terres mortes (terrains incultes ou en friches), et des terrains coutumiers collectifs
Mozambique	(information non disponible)
Niger	Pas de domaine national. Par contre, un domaine privé composé de tous les terrains immatriculés au nom de l'Etat, ainsi que des terrains sur lesquels ne s'exercent aucun droit écrit, ni coutumier susceptible d'être reconnu légalement.
Sénégal	Domaine national : il comprend les terres non immatriculées, non en cours d'immatriculation, ne faisant pas partie du domaine public. Il s'agit donc très largement de tous les terrains dits coutumiers et des terrains sans statut écrit. L'Etat détient ces terrains et en assure donc l'administration.
Tchad	Pas de domaine national. L'Etat dispose d'un domaine prié incluant les terrains appropriés, les terrains vacants et sans maître, les terrains objet de droits coutumiers abandonnés ou non susceptibles d'être immatriculés.
Togo	Domaine national : composé de toutes les terres qui ne détiennent ni par les collectivités coutumières, ni par des individus, et qui ne font partie ni du domaine public, ni du domaine privé de l'Etat ou des collectivités.

Section 3 - Les pouvoirs fonciers reconnus aux acteurs locaux

Compte tenu des deux sections précédentes, il n'est pas surprenant de constater que la gestion domaniale et foncière par les acteurs locaux reconnus soit si peu prise en compte dans les législations de décentralisation comme de celles relatives à la terre, alors même qu'il est difficile sinon impossible de dissocier pouvoir politique et pouvoir foncier dans l'ensemble des pays considérés. Cela peut s'apprécier aussi bien concernant le patrimoine des collectivités, que relativement à leur participation aux procédures domaniales et foncières. Cette double démarche doit être « cadrée » en rappelant que le concept patrimonial ne peut s'apprécier qu'à l'égard de personnes juridiquement reconnues (cf. la question des acteurs locaux dans le cadre de la décentralisation). Par ailleurs, il faut aussi constamment garder à l'esprit que le concept patrimonial, qui inclut l'idée de disposition, exclut donc le domaine public, sous toutes ses formes. Or, comme on l'a indiqué plus haut, dans le langage quotidien (mais aussi dans les pratiques malheureusement), y compris chez certains cadres de l'administration ou experts, la confusion est fréquente entre domaine public de l'Etat et domaine privé de celui-ci.

I - La place du foncier dans le patrimoine des collectivités

De manière générale, les collectivités apparaissent comme ayant un patrimoine domanial et foncier réduit aux seuls biens clairement et précisément appropriés par elle, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, objet d'un titre foncier établi au nom de la collectivité concernée. Ces biens peuvent être acquis à titre onéreux ou gratuit, ce qui peut inclure les achats, les dons reçus, les legs, les transferts de l'Etat.

Cela exclut juridiquement, impérativement, en dépit des maladresses de rédaction de certaines législations, les affectations qui ne sont que des procédures permettant des « mises à disposition » provisoires, limitées dans le temps à l'utilisation qui a motivé l'affectation, et qui excluent tout acte juridique de la part de l'affectataire, sauf le retour au domaine privé de l'Etat.⁹

On aurait pu souhaiter que la collectivité bénéficie de la présomption de domanialité qui profite à l'Etat en particulier sur les terrains vacants et sans maître ou, assez souvent sur les terrains non appropriés selon les règles du droit écrit. Tel n'est pas le cas, à deux exceptions partielles, le Mali et Madagascar. De surcroît, dans le premier cas, la loi est ambiguë comme on l'a indiqué plus haut. Dans le second, il s'agit d'une part de faire bénéficier les nouvelles provinces autonomes de la présomption de domanialité, mais aussi, de faire bénéficier la commune urbaine du retour au domaine des terrains insuffisamment ou non mis en valeur. Dans ce dernier cas, il ne s'agit donc plus d'une présomption, mais d'un retour au domaine qui s'effectue au profit de la collectivité et non plus de l'Etat.

En définitive, les collectivités, personnes de droit public, dépendent presque exclusivement du bon vouloir de l'Etat pour la constitution de leur domaine. Cela pose évidemment des problèmes particuliers, non seulement matériels puisque ces domaines doivent générer des

⁹ D'ailleurs, on constate souvent que les mêmes textes qui englobent dans le patrimoine de la collectivité les terrains affectés par l'Etat précisent que ces derniers sont inaccessibles, de quelque manière que ce soit, et qu'ils doivent revenir au domaine privé de l'Etat lorsque l'objet qui a justifié leur affectation n'existe plus.

ressources, mais aussi « politiques » car cela limite assurément fortement leur pouvoir, compte tenu de la valeur symbolique, dans tous les pays africains, du pouvoir foncier, et technique car elles disposent de moins d'arguments pour organiser leur gestion tant rurale qu'urbaine.

II - Le rôle et les responsabilités des collectivités dans la gestion domaniale et foncière

Compte tenu de ce qui a été exposé au point précédent, il n'est pas surprenant de constater que les responsabilités des collectivités dans les procédures de gestion domaniale soient elles aussi très restreintes de manière générale. Souvent il ne s'agit pour elles que de pouvoir être représentées dans des commissions (d'attribution ou d'évaluation), et encore de manière minoritaire, les représentants de l'Etat gardant généralement la haute main sur le pouvoir domanial et foncier, ou encore, d'être chargées de procédures de contrôle, la remise des documents attestant de la réalité d'une attribution demeurant l'apanage des services de l'Etat.

Il y a cependant des exceptions. Parmi les plus notables, on retiendra d'abord le Sénégal, où la communauté rurale dispose des pouvoirs d'affecter et de retirer les terrains aux exploitants ; le Niger, qui, pour les terres rurales, a mis en place un mécanisme qui permet aux collectivités y compris traditionnelles, de garder le pouvoir du maître de la terre ; le Mali aussi, qui a donné aux collectivités, notamment aux communes urbaines et rurales, le pouvoir d'organiser l'utilisation des ressources naturelles y compris le sol, sans pour autant intervenir dans la procédure domaniale ; Madagascar enfin, où les communes peuvent être responsables des terrains inclus dans leur périmètre y compris pour les modalités d'utilisation, si elles font intervenir la procédure ad hoc.

Mais, comme on l'a dit plus haut, il ne s'agit que de cas particuliers qui ne permettent pas d'affirmer que l'on est dans une logique d'attribution des pouvoirs domaniaux et fonciers aux collectivités, ce qui pourtant devrait être le cas dans le cadre de la décentralisation.

Section 4 - La capacité des collectivités à mobiliser des ressources à référence foncière

Cette capacité des collectivités à mobiliser des ressources à base foncière ne peut être, dans le meilleur des cas, que proportionnelle aux pouvoirs qui leurs sont reconnus en matière de gestion domaniale et foncière.

Comme cela été indiqué dans la section précédente, cette compétence domaniale et foncière peut d'abord correspondre à une participation des collectivités à la conduite des procédures domaniales (attributions des terrains non encore valorisés). Or, ces pouvoirs sont dans la plupart des cas, très limités. Et quand ils existent, ils ne sont généralement qu'indirects, par exemple sous forme de participation à des commissions, lesquelles ne sont pas forcément rémunératrices (encore que cela puisse arriver ; on cite au Cameroun de nombreux exemples de ces financements d'influence ...).

Ensuite, cette compétence et donc la capacité de mobilisation des ressources, est par ailleurs proportionnelle à l'importance de leur patrimoine. Or, ce patrimoine est généralement très peu consistant. Les locations et ventes de terrains ne peuvent donc être que faiblement génératrices de ressources. En outre, il faut rappeler que les ventes domaniales ont pour inconvénient de

correspondre à une réduction du patrimoine et donc à un appauvrissement relatif de la collectivité qui les pratique.

Or, il importe avant tout pour la collectivité de générer des ressources « renouvelables », pérennes, lui permettant non pas d'alimenter son budget d'investissement, mais en priorité celui de fonctionnement. Cela ne peut se faire que sous la forme de taxes et redevances tirées de l'exploitation du domaine, par exemple pour l'occupation du domaine public. Celles-ci sont très peu rémunératrices.

Les pratiques actuelles montrent d'ailleurs plutôt que les responsables ont une fâcheuse tendance à n'envisager que les ressources tirées des ventes et autres attributions de terrains. Il faut dire que celles-ci expriment aussi un rôle important du « chef » qui est celui de pouvoir être le maître de la terre (même si tous les systèmes traditionnels ne confondaient pas les deux rôles, comme par exemple chez les Bambara du Mali). De surcroît, l'administration locale est rarement au fait des possibilités qui lui sont offertes, et ne dispose pour ainsi dire jamais des moyens humains et matériels pour une telle gestion des redevances locales. Dans tous les cas, cette fiscalité demeure marginale.

Il reste enfin les ressources tirées de la fiscalité nationale. La plupart du temps, il s'agit d'une fiscalité gérée par les services de l'Etat, à charge pour le Trésor de reverser leur part aux collectivités. Ces impôts sont presque toujours celui sur la propriété foncière, bâtie et non bâtie, et la patente (qui inclut généralement une référence au foncier), et sont donc presque toujours « urbains », donc peu susceptibles de profiter aux collectivités décentralisées rurales. Par ailleurs, concernant cette fiscalité nationale, les limites du système en sont bien connues. Les collectivités pâtissent évidemment de toutes les carences de l'administration étatique ; de plus, elles ne maîtrisent aucun des paramètres fiscaux (sauf, dans un certain nombre de cas, la fixation des taux dans la cadre de fourchettes déterminées légalement) ; enfin, un sacro-saint principe, celui de l'unicité de caisse, se charge de rendre fréquemment indisponibles les sommes collectées, même lorsque les collectivités sont crééditrices.

Des palliatifs sont en cours de mise en place dans certains pays, comme l'instauration de receveurs municipaux (Congo par exemple), la possibilité donnée aux communes d'ouvrir des comptes dans d'autres institutions que le Trésor (exemple : le Cameroun), la faculté donnée aux communes en Mauritanie de se substituer à l'Etat pour collecter les impôts qui leur reviennent lorsque les services de celui-ci sont défaillants, la mise en place d'outils partagés permettant une meilleure gestion fiscale, en particulier en milieu urbain avec le Registre foncier urbain du Bénin par exemple¹⁰. Mais il n'y a rien de systématique ni de conçu dans une approche globale et intégrée des différents niveaux de collectivités, encore moins dans une recherche de complémentarité entre la législation domaniale et la législation fiscale, alors même que le foncier, directement ou indirectement, est sans aucun doute la base de meilleures recettes.

Dans ce paysage un peu sombre, une ouverture très positive doit être constatée dans l'exemple nigérien de gestion du domaine forestier. Les expériences menées et en cours de généralisation

¹⁰ Le RFU est un nouvel outil et une nouvelle méthodologie d'identification des occupations spatiales qui permet notamment d'établir relativement facilement l'assiette de la fiscalité qui s'appuie sur le foncier, en particulier la patente et le foncier bâti. Ce système ne s'applique que dans les zones urbaines (du moins dans sa formule actuelle et selon les règles fiscales en vigueur), et sa rentabilité n'est avérée que pour des villes d'une certaine importance (certains disent 100.000 habitants), mais des adaptations sont possibles.

attestent de la rentabilité du système dès lors que l'on associe les acteurs locaux à la production et à la conservation de la ressource, ce qui se traduit à la fois par des rentrées tirées de la vente des produits ligneux, et des taxes et redevances diverses qui y sont associées. Cette démarche paraît cependant réservée en priorité au monde rural, lequel, pour des raisons largement politiques, a pris l'habitude depuis longtemps de n'être tenu à aucune taxation de caractère foncier. Mais cette démarche sous-entend la nécessité de reconnaître à ces collectivités locales des pouvoirs en matière de gestion des ressources naturelles.

Section 5 - La gestion des ressources naturelles par les collectivités locales

Là encore, on peut poser un double constat : d'abord, la recherche de la cohérence entre foncier et gestion des ressources naturelles constitue plutôt une entreprise nouvelle, encore largement expérimentale, qui a sûrement été favorisée par l'impact de la Conférence de Rio et son message sur le développement durable ; ensuite, même si le message a été reçu, l'association des acteurs locaux à cette gestion, même si elle se développe, semble encore très relative. Il est vraisemblable que cette deuxième remarque découle partiellement de la première.

I - La cohérence entre la gestion domaniale et foncière, et celle des ressources naturelles

La cohérence institutionnelle entre la gestion des ressources naturelles et celle domaniale et foncière est généralement peu prise en compte. On peut cependant noter quelques exemples inverses, d'ancienneté variable et surtout selon des approches qui peuvent être fort différentes. C'est ainsi que l'on peut dresser sommairement le tableau suivant :

- approche globale intégrée : c'est celle du Burkina Faso. Un même texte de loi (avec ses textes d'application) prend en compte l'ensemble des modalités d'occupation et d'utilisation de l'espace¹¹. L'avantage est assurément dans la simplicité qui résulte de l'unicité de l'approche, au moins au niveau des principes d'accès et éventuellement d'appropriation des ressources naturelles y compris la terre. L'inconvénient est de limiter forcément les dispositions utiles à des grands principes, faute de quoi la législation deviendrait rapidement monstrueuse quantitativement ;

- approche globale éclatée : c'est le cas du Sénégal où la réforme domaniale de 1963 sert toujours de point d'ancrage à d'autres textes comme ceux sur la gestion administrative territoriale, la décentralisation, la gestion de l'urbanisme, celle de l'eau, celle des forêts. L'avantage est de pouvoir, dans chaque texte spécifique, envisager toutes les dimensions procédurales et instrumentales. L'inconvénient majeur consiste dans la difficulté évidente de veiller en permanence à la rédaction des textes relatifs aux autres domaines, et à leur cohérence globale ;

- approche globale sectorielle : c'est le cas du Niger avec le dispositif qu'il est en train de mettre en place autour du projet Code rural, à partir de la Loi portant Orientations. Un texte de base sert de point de départ à l'élaboration globale d'un système complexe couvrant l'ensemble des approches de l'espace, sous ses différentes formes naturelles. par contre, ce dispositif est strictement limité au monde rural. Or, on connaît le problème que pose cette

¹¹ Loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996 précitée

frontière très artificielle, mouvante, souvent inadaptée aux réalités qui sépare le rural de l'urbain, alors même que les enjeux fonciers de l'avenir se trouvent justement situés au long de cette frontière ;

- approche globale « personnalisée » : c'est le cas du Mali avec son texte sur le domaine des collectivités territoriales décentralisées¹². Le texte fait référence, même mal, au Code domanial et foncier de 1986 ; il couvre toutes les activités tant urbaines que rurales ou environnementales. Par contre, s'il traite toutes ces modalités d'occupation et d'utilisation de l'espace dans un souci de cohérence globale à travers l'idée de maîtrise de l'aménagement, il le fait par niveau de collectivités, à partir d'une répartition domaniale un peu floue organisée autour de l'idée « d'intérêt de ... », et alors même que la question du territoire des collectivités n'est pas définitivement réglée ;

- approche sectorisée : toutes les autres approches qui consistent simplement à produire des textes, selon les besoins ou/et les préoccupations du moment, sans se préoccuper de leur articulation avec les textes déjà existant ou en fonction des intérêts ou objectifs partagés ou qui devraient l'être. C'est le cas dominant et paradoxalement, cela s'applique partiellement aux cas de l'approche globale sectorielle ou de l'approche globale personnalisée, mais au niveau des autres législations nationales.

II - La maîtrise locale des ressources naturelles

Il faut ensuite se préoccuper des pouvoirs reconnus aux collectivités dans cette gestion des ressources naturelles. Cela sous-entend deux dimensions. D'abord, dans la mesure où il y a a cohérence entre la gestion domaniale et foncière et celle des ressources naturelles, les collectivités disposent du contrôle de celles-ci pour autant qu'elles soient situées dans leur domaine. Mais, comme nous l'avons plus haut, ce domaine est souvent extrêmement réduit. Par ailleurs, l'association de la gestion du sol et de celle des ressources est très rare.

Il faut donc en venir à la deuxième branche de l'alternative : les collectivités peuvent se voir reconnaître des compétences spécifiques par la loi. C'est la voie de l'avenir. Les législations les plus récentes comme celle de Madagascar par exemple¹³, montrent bien que peu à peu s'impose l'idée que la durabilité des ressources passe par une implication des usagers locaux dans l'exploitation, la rentabilisation et simultanément la protection. Dans le cas le plus abouti, celui de Madagascar, le lien est directement établi entre terre, ressources naturelles et gestion des collectivités locales. Cela permet d'améliorer l'environnement, les revenus des exploitants locaux mais aussi, de manière plus ou moins directe, ceux des collectivités locales concernées.

¹² Cf. **Loi n° 96-050** précitée

¹³ **Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996**, relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables

Conclusion provisoire : la nécessité de renforcer les pouvoirs fonciers locaux

A l'issue de ce premier chapitre, le bilan peut donc paraître mitigé.

Les collectivités locales deviennent petit à petit des réalités incontournables dans les pays africains. Elles l'étaient déjà de manière non officielle, sous la forme de villages largement gérés selon les règles traditionnelles, hors de l'univers administratif, mais aussi de villes souvent en croissance accélérée, et appelées à prendre de plus en plus leur autonomie, quel que soit leur statut légal. La décentralisation n'est donc qu'une bonne occasion de consacrer de manière légale cette émergence des acteurs collectifs de terrain, appelés dorénavant à devenir les promoteurs du développement local, l'Etat assumant la responsabilité de veiller aux grands équilibres nationaux.

L'organisation administrative du territoire ne peut donc prendre tout son sens en Afrique que dans la mesure où le contrôle de l'espace appartient réellement aux collectivités qui en sont responsables, et aux usagers. Là encore, le constat pratique atteste de la non réalité du dispositif institutionnel. L'Etat demeure légalement le « maître de la terre » dans la quasi totalité des pays. Les collectivités quant à elles, sont aujourd'hui réduites à la portion congrue dans cette gestion domaniale et foncière. Le même constat s'applique à la gestion des ressources naturelles supportées par les terres. Là encore, la décentralisation doit être l'occasion de modifier cette situation. Il s'agit d'une condition essentielle pour que les collectivités deviennent des réalités légitimes, reconnus, et dotées des moyens nécessaires pour l'exercice de leurs compétences et charges.

CHAPITRE II - ORIENTATIONS ET PROPOSITIONS METHODOLOGIQUES

Les orientations et propositions que l'on peut tirer du constat précédent sont évidemment multiples et d'importance fort variable. Elles peuvent être présentées autour de trois idées directrices :

- il est essentiel de bien distinguer entre deux conceptions de la décentralisation : celle qui vise à la « refondation » de l'Etat et celle, moins ambitieuse, qui a pour objectif, de modifier les modes de gestion de l'Etat. L'identification des acteurs locaux est à ce prix ;
- le pouvoir domanial et foncier ne doit pas demeurer l'exclusivité de l'Etat. Un partage s'impose avec les nouveaux acteurs reconnus par la décentralisation que sont les collectivités locales, en particulier celles du niveau de base, les plus proches des usagers. Ce partage ne peut avoir d'utilité que dans la mesure où les conditions institutionnelles et pratiques lui permettent d'être réel, concret, perceptible par les administrés ;
- l'approche du pouvoir foncier ne peut être dissociée de celle des utilisations que la terre supporte, au risque de remettre en cause le bon fonctionnement des pouvoirs en place. Dans le même temps, il s'impose de prendre en compte la question de l'accès aux ressources lié à ce transfert partiel des pouvoirs sur la terre et sur la maîtrise de l'espace, afin que les collectivités en tirent les ressources nécessaires à leur fonctionnement.

Section 1 - La décentralisation, « refondation » de l'Etat ou réformation de l'Etat

Comme l'a bien montré la présentation de synthèse du chapitre I, la décentralisation apparaît fréquemment comme une sorte de pyramide dans laquelle des pouvoirs très hiérarchisés, seraient déconcentrés ou délégués, depuis une sorte de personne morale publique supérieure, l'Etat, vers des niveaux variables de personnes publiques locales, les collectivités territoriales décentralisées. Cette approche un peu caricaturale suggère un certain nombre de réflexions de caractère prospectif.

La première concerne la philosophie de la décentralisation (**I**). Le choix opéré à l'issue de cette réflexion première n'est neutre ni pour les Etats concernés, ni pour leurs partenaires au développement. A partir de là, il devient possible de répondre à une deuxième question, celle de la pertinence du niveau d'identification des collectivités (**II**). Et enfin, se posera la question de la caractérisation de celles-ci (**III**).

I – Un choix premier : refonder ou réformer l'Etat

C'est évidemment une question essentielle, jamais posée en tant que telle, mais constamment évoquée directement (dans le vocabulaire utilisé par certains opérateurs nationaux ou internationaux, administratifs, universitaires, chercheurs, consultants, ...), ou indirectement, selon les modalités que l'on envisage d'utiliser pour mettre en œuvre la décentralisation.

Quels sont les termes de l'alternative ?

S'il s'agit de réorganisation, la décentralisation consiste dans un découpage (ou un redécoupage), du territoire national en un certain nombre de zones de compétences dans lesquelles vont être exercés les pouvoirs reconnus à des acteurs publics, Etat central et collectivités locales, dans un processus associant l'organisation et les modes de gestion des deux partenaires. Il s'agit au demeurant de la situation la plus courante, correspondant bien aux analyses précédentes. L'Etat s'étant trouvé dans l'impossibilité de mener à bien l'ensemble des missions qu'il s'était attribuées, la décentralisation a été associée au processus de démocratisation qui venait d'être initié, pour relancer le développement local, favoriser la réalisation de certains services considérés comme étant à la portée des moyens, notamment financiers, et des compétences, en particulier de pouvoir, des collectivités locales dotées pour ce faire d'une nouvelle personnalité juridique.

S'il s'agit de refondation, le processus est évidemment beaucoup plus ambitieux et surtout plus « en profondeur ». La question n'est plus de savoir comment réorganiser le fonctionnement de l'Etat. Il faut plutôt s'interroger sur la raison d'être et la légitimité fondamentale de celui-ci, puis, à partir de là, déterminer comment traduire ce changement dans un nouveau mode d'organisation du pouvoir étatique, et seulement ensuite, le cas échéant, décider de l'opportunité de la création d'entités locales dotées d'une personnalité juridique et de compétences spécifiques.

Se trouve ainsi posée la question beaucoup étudiée par les chercheurs, de l'Etat nation et de la pertinence de celui-ci dans le contexte spécifique de l'Afrique. Ainsi se trouve posée la question de savoir s'il ne conviendrait pas, partant de là, de relancer un processus de construction des Etats en s'appuyant sur les « communautés de base » présumées plus conformes à l'idée de « nation », plus homogènes, et seules à même, dans un processus progressif d'organisation collective, d'élaborer le nouvel Etat. Plaide en la faveur de cette démarche le fait que les Etats africains ont été constitués par des interventions extérieures, très artificielles et sans tenir compte des réalités locales, et qu'à l'Indépendance, ils se sont « coulés » dans ces mêmes frontières héritées de l'étranger.¹⁴

Il est clair que quels que soient les avantages évidents, au moins sur le plan intellectuel et sur celui socioculturel, de la deuxième hypothèse, la réalité exige sans doute une autre approche. Comment imaginer relancer un processus global, car il sera nécessairement panafricain, de reconstruction des Etats de l'intérieur. Cela supposerait l'identification des communautés appelées à se refonder, une capacité d'initiative et d'organisation neutre, susceptible de piloter le processus et d'arbitrer le cas échéant les conflits (mais en vertu de quelle légitimité ?), de remettre donc en cause les frontières actuelles ; cela aboutirait aussi à la disparition des structures étatiques d'aujourd'hui. Bref, c'est totalement irréaliste, inacceptable par les Etats. De plus, dans une telle démarche, les appuis extérieurs n'auraient plus aucun sens ni utilité, et encore moins de légitimité.

Il faut donc en revenir à l'idée de réformation, même si elle peut paraître très insuffisante au vu des entreprises actuelles de décentralisation évoquées au chapitre précédent. Elle l'est d'autant plus si l'on considère qu'une véritable décentralisation implique non seulement une expertise certaine en droit et organisation administratives, mais aussi une forte maîtrise de

¹⁴ Sur ce thème, on pourra consulter un article très représentatif : *La science politique africaniste et le statut théorique de l'Etat africain : un bilan négatif* ; Mwaliya Tshiyembe ; in *Politique africaine*, n° 71, octobre 1998, p. 109-132

l'environnement historique, social, culturel, économique, dans lequel doit s'implanter le processus. La décentralisation à la française, laquelle a servi de modèle à beaucoup de projets africains actuels, fait référence à une histoire qui a commencé bien avant la création des départements et des communes. Cette histoire, c'était celle, au niveau local, de ces communautés qui selon les cas s'appelaient paroisses, communes, ... L'Etat français, pour les exigences de sa constitution, a d'abord retiré à toutes ces communautés l'essentiel de leurs compétences, de leurs pouvoirs, de leur autonomie, pour en faire des rouages de l'administration territoriale. Et ce n'est que très progressivement, que s'est engagé le processus de décentralisation et de déconcentration dont les Lois Defferre ne sont que l'aboutissement récent, en attendant la mise en application des nouvelles lois élaborées en 1999.

Les défauts des politiques actuelles de décentralisation en Afrique ne sont sans doute qu'une justification de plus de poursuivre l'entreprise avec pour objectif de modifier l'Etat africain dans son contexte contemporain. Dans cette démarche, il devrait donc s'imposer fortement de tenir compte dans chaque pays, de l'ensemble des spécificités, considérées notamment sous l'angle de l'histoire, y compris précoloniale, pour élaborer le projet national de décentralisation.

Dans cette phase, préliminaire obligé de l'identification de niveaux et types de collectivités, l'extérieur n'a rien à dire ni à faire. Aucune expertise juridique ou autre, ne peut y ici être efficace et encore moins opportune. Les préalables doivent être acquis et ce n'est qu'ensuite, les bases étant bien établies, que des projets d'appuis, que ce soit à l'élaboration technique des textes juridiques, à la mise en place des nouvelles collectivités identifiées, pourraient être engagés. Cela signifie aussi que les compétences, qu'elles soient connaissances ou expériences professionnelles, à mettre en œuvre pour appuyer la décentralisation, ne sauraient en aucun cas, se limiter à celle de l'administration territoriale de l'Etat, dans les pays objet de cette étude.

Quant à l'identification de ces collectivités, on peut supposer qu'il ne s'agira que de celles qui existent déjà, concrètement, villages, villes, en particulier, au niveau de base, puisque c'est celui qui est aujourd'hui essentiel notamment au regard des services qui sont attendus localement par ceux que l'on appelle les usagers. Les légitimités de pouvoir se situent, au regard des attentes locales, au niveau local, et non à celui de l'Etat central, ni à ces niveaux supérieurs de décentralisation que sont la région ou la province dans certains pays. Celles-ci devraient plutôt être conçus comme des structures de coordination et de pilotage des actions d'aménagement du territoire qui sont aussi une condition impérative du développement local.

II - L'identification des acteurs locaux au regard des compétences à exercer

Partant des conclusions du point précédent, il devient possible de poser le véritable problème, celui de l'identification des collectivités à reconnaître comme acteurs locaux de la décentralisation. Cela suppose que soient traités trois points : l'identification théorique de la collectivité locale ; la pertinence pratique de la légitimité locale ; la détermination des conditions légales de constitution des collectivités dans les pays concernés.

A - Les caractéristiques théoriques de la collectivité locale

Il faut ici rappeler quelques principes fondamentaux des systèmes juridiques de droit français. La décentralisation suppose que des collectivités locales soient identifiées, reconnues, et dotées

de compétences spécifiques pour la gestion de leurs affaires, celles dites d'intérêt local. Pour ce faire, lesdites collectivités sont dotées de quelques caractéristiques : personnalité juridique (elles sont des personnes morales de droit public) ; autonomie financière ; des instances délibérante et exécutive élues (même si du point de vue de la seule doctrine juridique, tous les avis ne soient pas concordants sur ce point précis¹⁵). L'Etat, dans ce schéma, garde un certain contrôle (dans la majeure partie des cas, la tutelle), sur les activités des collectivités en question, essentiellement pour veiller au respect de la légalité, et éventuellement, dans le souci de garantir le bon fonctionnement de celles-ci, en tant que membres de la collectivité nationale.

La logique fondamentale de l'ensemble, très conforme à l'esprit du droit, impose cette association de la personnalité morale (qui implique la personnalité juridique), et de l'exercice des compétences, par des instances élues par les ressortissants de la collectivité concernée. Cela repose sur une double ambition : faire exercer des compétences locales, donc directement appréciables par les intéressés, par des élus locaux, et donc légitimés à cette fin, et en même temps, créer des conditions de contrôle de l'exercice de ces compétences sous la forme d'élections permettant de confirmer la légitimité des élus ou au contraire de sanctionner ceux qui n'auront pas assumé leurs responsabilités.

B - Légitimité, pouvoirs et compétences locaux, collectivité

L'idée de légitimité est donc essentielle. Elle n'est pas propre à la décentralisation mais elle s'applique de manière générale à tous les rapports collectifs au sein d'une communauté. Il y a des règles tacites ou avouées, écrites ou orales, qui définissent les modes de gestion de celle-ci, les compétences, les systèmes de sanction. Et de manière générale, cela repose toujours sur l'existence de systèmes de pouvoir reconnus comme légitimes. L'idée du pouvoir reconnu devient alors essentielle. Ou bien il peut être exercé, et le pouvoir est confirmé, ou bien certaines compétences étant exclues, il peut y avoir remise en cause la légitimité.

Le pouvoir foncier en Afrique procède de cette problématique. Seul susceptible de permettre l'accès au sol, indispensable pour toutes les modalités de la vie, habitation, commerce, exploitation agricole, élevage, foresterie, etc., il relève directement des affaires d'intérêt local. Dans le même temps, quelles que soient les dispositions légales en vigueur, on sait que dans la plupart des pays concernés, les pratiques sont autres, fondées sur des droits relevant de l'oralité, à référence toujours coutumière mais de plus en plus discutable. Ces pouvoirs fonciers s'exercent le plus souvent au niveau de la collectivité villageoise. Ils s'exercent aussi de plus en plus au niveau de la ville, cette nouvelle communauté de base pour des africains de plus en plus nombreux.

Il faut probablement en tenir compte dans les choix de la décentralisation. Ce qui ne veut pas dire pour autant que ne peuvent être retenues comme collectivité locales que celles qui exercent le pouvoir foncier. Le changement qu'est l'urbanisation implique un autre regard et qui consiste plutôt à considérer que le foncier devrait être nécessairement inclus dans les compétences locales, selon des proportions qui seront examinées plus loin. Le débat sur la pertinence de la commune ou du village se pose donc autrement.

¹⁵ Il ne s'agit pas ici d'engager le débat. Mais pour certains juristes, la condition de l'élection des instances locales ne s'impose pas pour qu'il y ait décentralisation. Pour ceux-ci, l'important est que les compétences sur un territoire donné soient bien établies, et que la collectivité dispose de la capacité juridique et des moyens financiers adéquats pour fonctionner en pleine autonomie.

C - Les conditions légales d'accès au statut de collectivité locale

Il faut ici faire référence aux caractéristiques généralement exigées par les textes de décentralisation. On retrouve ici des points assez largement partagés : l'exigence de la volonté de vivre ensemble et de partager des projets d'intérêt commun, la capacité financière permettant de disposer au niveau de la collectivité d'un budget annuel équilibré, susceptible de financer le projet commun, et enfin, souvent aussi, la taille démographique de la collectivité considérée, 5000 habitants étant le seuil le plus fréquemment revendiqué.

Sur chacun de ces points il convient de s'étendre un peu.

Concernant la volonté de partager un projet, de participer à une communauté, on peut comprendre qu'il s'agit là d'un point important. Le problème est que cet aspect est surtout pertinent pour accéder à la qualité de collectivité, alors que la vraie question est de savoir comment, une fois la collectivité créée, seront mises en place des conditions permettant d'entretenir cette flamme collective. Sur ces sujets, les textes n'apportent guère de réponse et sans doute, une fois encore, la légitimité fondée sur l'exercice des compétences et pouvoirs reconnus aux instances est-elle essentielle.

La deuxième approche est celle du budget. Généralement, les textes fixent une capacité budgétaire annuelle minimale. Les chiffres varient selon les pays, fondés sur des critères que l'on peut toujours discuter. Cette condition ne s'applique généralement qu'à la seule collectivité de base, la commune par exemple, les niveaux supérieurs n'étant pas concernés. Or, paradoxalement, c'est sans doute là que les problèmes pourraient être les plus épineux comme le montrent bien les débats actuellement en cours au Sénégal à propos du financement de la région. Dans l'état actuel des textes, il ne s'agirait donc que d'une condition basique permettant d'accéder au statut de collectivité, en partant d'une communauté de base, de fait.

Ce qui pose évidemment la question de la pertinence d'un critère qui ne tient absolument pas compte de ce qui peut se passer ensuite, pour la collectivité vive et se développe. Les points que cette interrogation soulève dépassent largement celle de la reconnaissance d'une collectivité. Cela est d'autant plus vrai que les choix de telle ou telle collectivité ne sont pas forcément ceux d'une autre ; l'idée d'un projet commun, d'une volonté locale partagée, devrait impliquer plus de liberté dans les choix opérationnels et donc les contraintes budgétaires. Les règles applicables aux compétences obligatoires, en particulier celles transférées de l'Etat, assorties aux règles de gestion financière dont les nomenclatures des recettes et dépenses obligatoires, sont évidemment des contraintes fortes qui pèsent sur une réelle autonomie locale. A l'inverse, il faut bien réaliser que, au moins dans les agglomérations qui se transforment en ville, des contraintes collectives s'imposent que les responsables locaux ne doivent pas pouvoir éluder.

Enfin, la démographie est une variable strictement quantitative et qui peut fréquemment se trouver en conflit ou en contradiction avec les deux paramètres précédents. Il ne semble donc pas qu'elle devrait être une condition essentielle de la démarche.

III - La caractérisation des collectivités locales

Il ne suffit pas de proposer des pistes concernant l'identification des acteurs locaux que sont les collectivités. Il faut aussi les caractériser ce qui pose évoque les points suivants : faut-il un

seul ou plusieurs niveaux de collectivités ? Quelle est la priorité à rechercher en établissant des collectivités et comment cela doit-il se traduire dans le statut de celle-ci ? Faut-il des collectivités de nature différente selon qu'il s'agit du monde rural ou du monde urbain ? Sur chacun de ces points, à défaut d'une solution définitive, il est possible d'apporter des éléments d'orientation pour appuyer un choix.

A - Les niveaux des collectivités

C'est un débat auquel les pays qui se sont engagés dans la décentralisation ont apporté des solutions variables. Le Bénin a retenu pour l'instant une seule collectivité, de base, la commune, se réservant la possibilité pour l'avenir d'en créer d'autres. Le Sénégal, dans sa construction progressive d'une organisation décentralisée, depuis 1972, y a mis un point final en 1996, en instituant les régions comme niveau supérieur de décentralisation. Le Mali propose un autre cas de figure en ayant institué dès le départ une superposition de niveaux depuis la commune jusqu'à la région en passant par le cercle, la mise en place de ces différents étages ne devant se faire que progressivement. Mais pour d'autres pays encore, il s'agit là d'un point de débat, d'interrogations, et l'absence de réponse devient un argument pour retarder la décentralisation. Le Cameroun propose un bon exemple de cette problématique.

Quel que soit le cas, la question pertinente demeure : faut-il plusieurs niveaux de collectivités. Pour y répondre, il faut évidemment se préoccuper de l'utilité de disposer de plusieurs niveaux.

S'il ne s'agit que de favoriser un développement strictement local, une sorte de micro-développement, il semble aller de soi que le mieux est de s'en tenir à la formule la plus proche du terrain, là où les enjeux sont faciles à appréhender, là où les services collectifs peuvent le mieux être assurés. Le niveau communal, voire villageois, devrait pouvoir convenir.

Mais il faut tenir compte des contraintes multiples générées par la décentralisation moderne et en particulier le contrôle et les interventions de l'Etat qu'elle nécessite. Il devient alors difficile de retenir le niveau villageois, en dépit de son intérêt évident en tant que communauté de base bien identifiée et structurée. On peut donc comprendre que l'on en vienne au niveau communal ou équivalent (par exemple, la communauté rurale du Sénégal ou de la Guinée, ou encore de la Côte d'Ivoire). On se trouve alors dans le cas le plus général. Il devrait dans tous les cas constituer la première étape du processus de décentralisation.

Ici, les exigences de la pratique rejoignent assurément les résultats administratifs d'un certain mimétisme juridique. L'important devrait être, à ce niveau, de s'en tenir strictement à des fonctions et responsabilités de base, en termes de services notamment. Il conviendrait aussi de s'appuyer largement, à ce niveau, sur une réinterprétation moderne des pratiques traditionnelles relatives à ces fonctions collectives de base. Nous pensons ici tout particulièrement à la médiation et à l'arbitrage des conflits privés, à la répartition des terres. En principe, devrait s'imposer ici, avant toute élaboration du dispositif institutionnel correspondant, une observation attentive des leçons de l'histoire et des pratiques.

Mais l'approche basique n'est pas forcément suffisante pour permettre une véritable réorganisation de l'Etat africain susceptible de soutenir une politique de développement plus efficace et harmonieuse, prenant en compte outre les besoins locaux, les spécificités régionales, la valorisation de ressources d'intérêt national, etc. Par exemple, l'utilisation d'un grand fleuve et de ses eaux, pour l'irrigation ou pour la production d'électricité, ne semble pas pouvoir être

du seul ressort local dans des pays où l'eau est rare. Il semblerait donc nécessaire pour l'Etat soucieux de décentraliser, de prévoir, si les circonstances l'exigent, un ou des paliers intermédiaires, pour favoriser ces intégrations de caractère régional et donc de prendre en compte l'aménagement du territoire. La perspective régionale proposée par le Sénégal propose, au moins en théorie, une démarche du genre. De même au Burkina Faso. Par contre, dans l'attente d'une telle structuration, complexe, il faut sans doute recommander de ne pas introduire trop de pouvoirs au niveau local qui seraient susceptibles de contrarier le futur.

B - Quelles sont les caractéristiques nécessaires des collectivités

Le droit selon le modèle français, dote la collectivité locale de la personnalité morale, condition incontournable pour disposer de la capacité juridique nécessaire. Cette approche implique que la loi fixe les conditions de cette capacité. Pour les personnes physiques, il y a le principe de la majorité qui permet d'accéder à la capacité, avec pour corollaire la tutelle et ses modalités pour régler les problèmes qui pourraient se poser lorsqu'une personne n'est plus en état, totalement ou partiellement, d'agir de manière responsable. Pour les personnes morales, le principe est encore plus simple : la loi doit prévoir les cas où une structure collective peut devenir « capable » juridique, avoir un patrimoine et le gérer. Le principe s'applique évidemment aux collectivités publiques décentralisées. La question se pose de savoir si ce principe est général et si il demeure en Afrique, aussi pertinent qu'il peut l'être dans le système de droit français.

Encore une fois, la gestion domaniale et foncière est susceptible d'apporter des éclairages contradictoires. Certes, l'approche théorique demeure valable au regard des textes sur la décentralisation. Mais quand on examine les réalités, les textes domaniaux, on voit apparaître des cas particuliers. Le Burkina-Faso donne au village, sans personnalité juridique, la capacité d'attribuer des terrains à titre provisoire, par le biais de commissions ad hoc. La loi ivoirienne sur le domaine foncier rural, évoque les « entités » appelées à participer à la gestion de celui-ci. Le Code domanial du Mali fait référence à la possibilité d'immatriculer des terrains au nom de collectivités traditionnelles, lesquelles n'ont pas pour autant la personnalité juridique. Et pour remonter dans le temps, les collectivités coutumières ne faisaient pas référence à cet attribut juridique qu'est la capacité. Les règles étaient celles de l'exercice reconnus de certains pouvoirs et compétences par des personnalités identifiées comme légitimes.

Il y a là, sans doute, une piste à explorer pour le développement des collectivités locales. L'identification immédiate de celles-ci comme personnes juridiques pourrait ne plus être considérée comme indispensable. On pourrait s'appuyer seulement sur l'identification de communautés d'intérêt, plus conformes aux traditions, disposant d'un certain nombre de compétences. Ce qui impliquerait tout simplement un dénomination, un territoire défini en fonctions des compétences y exercées. Il en ressortirait la nécessité de s'interroger sur le processus d'identification des instances représentatives. L'Etat y trouverait sans doute son compte, en créant les conditions du développement local, en utilisant ces « structures » comme partenaires de son action, sans pour autant rentrer dans un processus de reconnaissance systématique toujours difficile à maîtriser.

C - Faut-il distinguer les collectivités urbaines de celles rurales ?

C'est là un autre débat très courant, les tenants de l'une ou l'autre option étant aussi convaincus les uns que les autres de détenir la sagesse. De multiples arguments sont invoqués. Encore une fois, le pragmatisme devrait ici s'imposer.

Au nom de celui-ci, il conviendrait, semble-il, de tenir compte des fonctions et compétences qui sont liées à celles-ci. Mais cette approche ne permet pas, a priori, de justifier la distinction urbain-rural. En effet, dans le mode rural, les questions d'urbanisme ne sont pas exclues, même si elles ne devraient tenir qu'une petite place ; l'idée de « périurbain » pour identifier ces espaces encore ruraux puisque limitrophes de l'urbain, mais où se posent déjà des questions d'urbanisme, en est un bon exemple. A l'inverse, le maraîchage, largement répandu dans certaines agglomérations urbaines, procède plus du rural. Dans l'un et l'autre cas, finalement, le problème est de savoir qui a la maîtrise de l'espace considéré, qui est compétent pour le gérer, et comment les choses doivent être faites. L'assainissement, même soumis à des contraintes techniques différentes, la viabilisation, l'organisation des marchés, la sécurité publique, sont des préoccupations communes à toutes les collectivités, selon des échelles variables. Autrement dit, une rédaction simple et « de cadrage » des textes relatifs aux collectivités devrait permettre de résoudre le problème en définissant les compétences. Des textes relatifs à l'exercice de ces compétences permettraient de les mettre en oeuvre. L'important serait donc de donner à toutes les collectivités les moyens nécessaires et les compétences pour agir.

La question des limites entre l'urbain et le rural perdrait donc tout son intérêt, du moins en tant que résultat de la différenciation des collectivités. Il s'agirait plutôt de savoir à quoi et où appliquer des règles spécifiques à telle ou telle utilisation de l'espace, à telle ou telle activité. Cela suppose que les limites territoriales des collectivités soient définies, pour que soient déterminées les limites géographiques d'exercice de leurs compétences et pouvoirs légaux. Quant à l'utilisation des terrains, question essentielle pour le développement local, ce serait une question relevant de la responsabilité de la collectivité, dans le respect des lois et règlements en vigueur, naturellement.

La solution classique en la matière qui consiste à définir les limites territoriales des différentes collectivités, puis, à définir certaines d'entre elles comme « urbaines » ou rurales, n'aurait alors plus d'intérêt. L'exemple du Mali qui distingue les deux, mais qui ne différencie pas les règles relatives aux deux types de communes du moins sur le plan de la décentralisation, en est un bon exemple.

Section 2 – Le partage du foncier au profit des acteurs locaux

Le droit sur la terre est un enjeu fondamental, pour ne pas dire l'enjeu principal, des rapports de pouvoir entre l'Etat central et les pouvoirs locaux, en particulier les nouveaux pouvoirs issus des processus de décentralisation. Ce constat implique l'examen de quelques questions fondamentales : qu'appelle-t-on droit sur la terre ? Selon quels principes peut-on envisager la répartition de ces pouvoirs fonciers ?

I - Quel droit, quels droits sur la terre ?

Toutes les législations foncières depuis les Indépendances (et celles coloniales auparavant), sont conçues autour d'une idée : il n'y a pas de droit autre qu'écrit, et ce droit foncier écrit ne saurait être autre que celui de propriété. Celle-ci est donc généralement l'aboutissement logique et normal de la quasi totalité des procédures. La question est de savoir si la démarche

est pertinente. Ce qui est certain, c'est que ces législations sont largement inopérantes, pour de multiples raisons, et que la décentralisation, qui doit ramener au niveau local un certain nombre de compétences, est sans doute l'occasion de revoir le dispositif institutionnel relatif à la terre.

La place de la propriété dans les législations a été évoquée ci-dessus. C'est évidemment de là qu'il faut partir pour toute réflexion relative au droit de la terre. En se rappelant deux points essentiels : tout usager du foncier est avant tout en quête de sécurité ; cette sécurité est de plus en plus perçue comme ne pouvant être garantie que par un « papier », quel qu'il soit, mais « officiel », même si pas nécessairement « authentique ». Partant de ce constat, toute analyse prospective du foncier devrait reposer sur un certain nombre de questions fondamentales, qui s'enchaînent.

La première question est celle de la pertinence ou de la nécessité de se référer au droit de propriété. Si l'on tient compte de la nécessité de sécurisation, la propriété apporte sans doute une solution positive. Encore faut-il admettre qu'il ne s'agit pas nécessairement de la propriété au sens civiliste et absolu du terme, mais plutôt de ce lien de droit extrêmement précis et reconnu qui garantirait à une personne physique ou morale qu'elle peut mettre en valeur un terrain, qu'elle peut en disposer de manière raisonnable (en bon père de famille), dans le cadre de sa gestion patrimoniale.

Cela évoque donc cette nouvelle définition de la propriété que l'on a vu s'ébaucher à travers l'utilisation de la mise en valeur comme fondement d'une expropriation et d'un retour au domaine de l'Etat ou de la collectivité ? En fait, l'administration coloniale y pensait déjà en mettant en place des procédures domaniales provisoires qui exigeaient toutes des conditions de mise en valeur du terrain, dans un délai limité, non seulement pour accéder à la propriété, mais aussi pour simplement conserver l'usage du terrain.

Cela implique aussitôt une autre question : en définitive, qu'est-ce qui compte dans cette démarche : le droit sur le sol ou le droit sur l'utilisation du sol ? La réponse n'est pas évidente au moins au regard des pratiques modernes, en particulier urbaines, où la non utilisation d'un sol peut parfaitement constituer un acte juridique foncier. A l'inverse, il faut rappeler que le droit sur la terre, comme le voulaient d'ailleurs presque toutes les coutumes, n'a de sens que si le terrain est utilisé, exploité, valorisé. Le droit de propriété moderne ne devrait-il pas être conçu en ce sens. Ce n'est qu'à partir de là que l'on pourrait en disposer. Mais à l'inverse, on pourrait aussi le perdre pour défaut d'usage comme le prévoient déjà un certain nombre de textes. Cela va très loin et la cohérence globale des législations foncières devrait sans doute en tenir compte.

Si l'on va dans une telle logique, il faut alors poser une nouvelle série de questions : si on retient une nouvelle définition de la propriété, faudrait-il vraiment garder comme au Burkina Faso par exemple, une multiplicité de documents et procédures domaniales ? Quelles modifications faudrait-il apporter au régime de l'immatriculation pour en tenir compte, à l'exemple du Mali dans son code domanial et foncier ? Faudrait-il vraiment garder une différenciation entre le foncier rural et le foncier urbain ?

Toute réflexion sur cette même idée devrait exiger que l'on aie une nouvelle approche, plus simple, plus réaliste et plus positive, des droits coutumiers qui après tout, ont déjà plus ou moins traité le problème. Les pistes sont multiples. L'importance de la sécurité foncière de plus en plus recherchée par les acteurs du marché non formel à référence coutumière, en particulier

dans les zones périurbaines, ne devrait pas se traduire immédiatement par le titre foncier, mais par un mode de reconnaissance d'un droit d'occupation, d'installation, de caractère plus ou moins définitif, susceptible de se transformer ultérieurement en droit immatriculé si les intéressés le désirent. L'utilisation de la théorie des maîtrises foncières¹⁶ serait sans doute ici d'une grande opportunité, sous une double condition aujourd'hui non satisfaite : d'abord celle d'en définir les applications potentielles aux terrains urbains ; ensuite, de lui donner un « habillage » juridique plus rigoureux et qui permette de transcender le côté aujourd'hui un peu trop anthropo-sociologique de la démarche. En particulier, il paraît difficile de considérer que la terre ne puisse devenir, en tant que telle, un bien, à un moment où dans les zones urbaines mais aussi certaines zones rurales, l'individualisation qui s'impose implique une « relecture » des usages fonciers.

Cette approche enfin, présenterait l'avantage d'ouvrir grandes les portes d'une meilleure coordination entre la gestion foncière et celle des autres ressources naturelles, sans aller peut-être jusqu'aux « nuages » comme le fait la dernière loi portant réforme agraire et foncière du Burkina Faso (sans contester pour autant le « bien fondé » d'une telle démarche dans le cas d'un pays sahélien, assoiffé, et évidemment soucieux de disposer, autant que possible, du capital eau que représentent les nuages en question au regard des technologies qui permettraient de faire pleuvoir.).

Globalement, sur tous ces points, comme d'ailleurs et peut-être surtout pour le suivant, il ne faudrait sans doute pas rechercher systématiquement la seule solution méthodologique qui tiendrait compte des pratiques locales, voire micro-locales. Cela ne devrait évidemment pas exclure pour autant que l'on tienne compte en priorité du contexte local, sous toutes ses formes, ce qui devrait amener à l'élaboration de dispositifs institutionnels suffisamment souples et structurés en niveaux multiples de manière à respecter tous les équilibres.

II - La nécessité d'un pouvoir domanial et foncier local

La refonte globale de la législation domaniale et foncière, portant sur les seuls grands principes d'accès à la terre et de stabilisation du lien entre celle-ci et son détenteur, ne saurait en aucun suffire à régler les problèmes constatés. Ceux-ci relèvent aussi de la gestion administrative des activités domaniales et foncières. Celle-ci s'est avérée jusqu'ici presque impossible, concentrée comme elle l'est entre les mains de l'Etat, y compris dans les rares pays où la déconcentration a été entreprise. Elle exige trop de moyens matériels, trop de personnel, et surtout, une organisation rigoureuse pour les suivis de procédures et les contrôles impérativement nécessaires. Il s'y ajoute sans doute une large part d'insuffisance de volonté au niveau des services concernés, souvent plus préoccupés de créer des lotissements et de vendre des parcelles que de faire de la gestion domaniale et foncière. La décentralisation propose un autre choix : celui de responsabiliser cette gestion au niveau où la démarche peut être perçue comme plus légitime. Cette approche peut être utile même dans le cas où la législation spécifique

¹⁶ La théorie des maîtrises foncières a été formalisée par Etienne LE ROY, dans une contribution publiée dans l'ouvrage collectif **La sécurisation foncière en Afrique ; pour une gestion viable des ressources renouvelables**, Karthala, Paris, 1996, 388pages. De manière un peu caricaturale, selon cette théorie qui marque l'aboutissement d'une longue série de travaux multidisciplinaire faudrait sortir des analyses foncières reposant sur une confrontation d'un droit dit moderne et de pratiques anciennes dites droits coutumiers, pour s'intéresser plutôt aux situations juridiques nées des différentes formes de métissage possibles entre les pratiques et les modalités l'encadrement juridique. Il ne s'agirait plus de s'intéresser la terre objet de droit et donc bien juridique, mais plutôt de ne prendre en considération que les modes d'accès au sol et à ses diverses utilisations.

n'aurait pas fait (ou ne devrait pas faire) l'objet d'une remise en cause générale comme celle évoquée plus haut.

Cela implique que plusieurs objectifs puissent être satisfaits : d'abord, partager le pouvoir domanial et foncier ; ensuite, doter dans une certaine mesure les collectivités d'un véritable patrimoine foncier des collectivités ; bien identifier les tenures foncières publiques et privées, à commencer par celles de l'Etat et des collectivités.

Le partage du pouvoir domanial et foncier est d'évidence le point le plus important. Un maire dans une nouvelle commune, doit pouvoir répondre à la demande de terrain de l'un de ses administrés. Ou, à la limite, il doit avoir la capacité d'intervenir pour qu'une réponse soit apportée à la demande en question. Il y va de sa crédibilité et donc, dans une certaine mesure, de sa légitimité en tant que « chef » de l'exécutif local. Dans la pratique, quelle que soit la loi, c'est déjà ce qui se passe. Il suffit de constater le nombre de lotissements, au Burkina Faso, au Congo, au Niger, et ailleurs, qui ont été réalisés sur des terrains ne relevant pas du domaine privé communal, parfois même sans consultation des services de l'Etat, au mépris de toutes les règles existantes, sans aucun respect des procédures ni des compétences.

Cela peut s'interpréter comme la nécessité, dans le cadre de la décentralisation, de procéder à une nouvelle répartition des tâches, dans la mise en œuvre des procédures domaniales et foncières. De manière schématique, cette répartition pourrait consister à confier aux collectivités tout ce qui relève de l'accueil des demandes, du traitement administratif et du suivi de celles-ci, donc de tout ce qui implique des contacts avec les administrés. L'Etat, garant de l'égalité entre les citoyens et de l'application des lois, resterait seulement et seul compétent pour tous les actes visant à enregistrer et à confirmer les points de procédures relevant fondamentalement de la loi, en particulier tout ce qui a trait au droit de propriété, et pour garantir l'authenticité des enregistrements, qu'ils soient des actes ou des documents topographiques (cadastre,, etc.).

Cette nouvelle répartition ne prendrait son sens que dans la mesure où les services compétents de l'Etat seraient déconcentrés en proportion des exigences de la nouvelle gestion des collectivités locales en la matière. Là encore, certains pays ont amorcé le processus, comme le Mali par exemple, mais il faut assurément aller plus loin. Cette recommandation vaut encore plus dans le cas actuel où l'Etat garde la quasi exclusivité des compétences domaniales et foncières. L'exemple sénégalais de la gestion domaniale par les communautés rurales, montre bien les limites de toute action locale non appuyée efficacement et concrètement par le fonctionnement normal des services de l'Etat.

III - Les conditions d'une bonne application des pouvoirs domaniaux et fonciers

Le droit domanial et foncier, qu'on le veuille ou non, constitue de fait et de droit, le cadre de base de l'occupation et de l'utilisation des terrains. Ce constat apparemment « simpliste » est pourtant essentiel dans la mesure où l'on voit se multiplier depuis bon nombre d'années les analyses et propositions foncières émanant de personnes assurément compétentes en d'autres domaines mais dont le droit n'est absolument pas une compétence. Il en résulte bien évidemment une multiplication des ambiguïtés, des incertitudes, des abus de vocabulaire lesquels finissent par aboutir à des erreurs dans les interprétations de la loi et dans les pratiques administratives.

A - Une nécessaire clarification des concepts et du vocabulaire juridiques

Quelles que soient les modifications qui pourraient intervenir en application des suggestions précédentes, un autre exercice devrait s'imposer, celui de la clarification des concepts et du vocabulaire. Actuellement, un certain nombre de termes juridiquement très précis, renvoyant à des concepts essentiels, sont mal utilisés, parfois même pris à contresens. Aucun travail en matière de législation et donc de décentralisation ne pourra aboutir si des efforts sérieux ne sont pas entrepris pour mettre un terme à ces anomalies, acceptables peut-être de la part de non spécialistes, mais assurément pas de celle de fonctionnaires plus ou moins spécialisés, d'élus, de professionnels concernés par l'action foncière.

Le domaine public en est un bon exemple, constamment confondu avec le domaine privé, alors qu'il s'agit juridiquement de deux statuts complètement différents et opposés. On peut ajouter que la confusion peut encore s'amplifier lorsque pour certains, ces deux domaines ne sauraient relever que du seul Etat (l'influence sans doute du monopole foncier de celui-ci). Des actions précises et concrètes, par exemple sous la forme de circulaires pratiques à l'intention des administrations concernées, s'imposent donc d'urgence.

Une autre confusion courante est celle opérée entre « domanial » et « foncier ». Là encore, dans le langage courant, peu à peu les deux se sont mélangés. Le substantif « Foncier » et le qualificatif « foncier » n'ont pas le même sens en langage courant et en droit. Les travaux de non juristes, portant sur le foncier et aboutissant à des analyses à finalité juridique, ne sont pas étrangers à cette confusion. Pour le juriste, est foncier ce qui relève de la propriété privée, est domanial ce qui relève du domaine d'une personne publique. Plus concrètement, sont domaniales toutes les procédures qui dérogent aux règles de droit commun en matière de propriété. Selon les pays, il peut s'agir de terrains immatriculés ou non, au nom de l'Etat, mais non mis en valeur, et qui sont soumis à des procédures particulières d'attribution.

Les abus issus du mauvais emploi de certaines appellations procédurales ne sont pas non plus sans conséquence. Par exemple, au Mali, alors même que le code domanial venait d'être publié pour simplifier et réduire le nombre des procédures, certaines administrations, y compris de projet, ont délibérément entretenu la confusion en donnant une valeur juridique à un document qui n'était qu'une simple lettre d'information, dite « d'attribution », aux dépens évidemment de la procédure régulière qui consistait dans l'attribution d'un permis d'habiter.

La liste n'est pas exhaustive de ces abus de langages qui traduisent souvent ou provoquent des situations illégales, qui contribuent donc à rendre encore plus difficile une gestion qui l'est déjà par la seule complexité des dispositifs adoptés dans les différents pays. Corriger cela est donc un impératif, une condition forte de toute réforme réelle des pratiques domaniales et foncières. Cela est particulièrement vrai si l'on veut que de nouveaux acteurs locaux, les élus et les personnels des collectivités, puissent réellement s'investir dans ces questions. Pour parvenir un résultat, il s'impose donc d'envisager des actions complémentaires de formation, d'information et de vulgarisation.

B - Formation, information, spécialisation

Il est courant désormais d'associer formation et information. Nous y ajouterons l'idée de « vulgarisation » laquelle devrait permettre d'acquérir les connaissances de base permettant de tenir compte d'une autre discipline, sans pour autant prétendre devenir un « spécialiste de ... ».

- La formation

La formation à la décentralisation et au foncier est dans la plupart des pays concernés pratiquement inexiste, en dépit de multiples déclarations d'intention et de quelques projets opérationnels. Ces derniers se multiplient, mais ils sont plutôt de circonstances, en ce sens qu'ils ne se situent pour ainsi dire jamais dans les cursus de formation proposés par les institutions dont ce devrait être le métier : facultés de droit et de sciences économiques, écoles nationales d'administration, Autrement dit, une fois les actions spécifiques organisées pour faciliter l'implantation des décentralisations, on se retrouvera dans une situation dans laquelle, faute de volonté de pérennisation, il ne subsistera plus de possibilités de former les personnels permanents des différents niveaux administratifs, et donc indirectement, les élus locaux.

On peut donc en déduire la proposition suivante : toute action de formation conçue pour favoriser l'implantation de la décentralisation devrait obligatoirement l'être avec le souci de l'intégrer du mieux que possible dans les structures normales et permanentes de formation, de manière à valoriser les investissements en matériels et en documentation, mais aussi dans l'identification et la qualification des formateurs.

Une telle démarche sous-entend qu'un bilan de l'ensemble des dispositifs de formation spécialisés ou susceptibles de l'être, dans les différents champs d'analyse de la présente étude, devrait être au préalable dressé, et si possible rendu disponible régionalement pour faciliter une coopération laquelle, en la matière, pourrait sans aucun doute réduire les coûts de formation. Le PDM pourrait être en la matière une référence précieuse à travers son Observatoire de la Décentralisation.

- L'information

On ne cesse de le dire, on ne cesse de le lire, l'information est une des clés du dossier. Elle doit être disponible à tous les niveaux : élus, fonctionnaires, opérateurs professionnels, usagers ruraux comme urbains. Tous les colloques, symposiums, séminaires, ..., y font référence en soulignant chaque fois qu'il s'agit de l'une des conditions pour que les choses puissent évoluer et la loi s'appliquer.

Il s'agit de dépasser les vœux pieux et de prendre en compte les exigences réelles auxquelles cela doit correspondre. Celles-ci, a priori, sont simples.

L'information doit être disponible : cela veut dire que les supports utilisés doivent permettre une reproduction des contenus dans des conditions notamment quantitatives (nombre d'exemplaires par exemple), telles que ne s'instaure pas instantanément une situation de rareté ou de pénurie qui amène très rapidement à la confiscation de l'existant par les rares privilégiés qui y ont eu accès au bon moment. Il s'impose donc, dans toute action incluant l'élaboration de textes institutionnels, de documents d'information, de guides et autres manuels, d'identifier préalablement et de manière large, l'ensemble du public potentiel intéressé et d'ajuster les volumes de tirage ou de reproduction en conséquence. En particulier, s'il est essentiel de rendre les textes institutionnels disponibles, il faut le faire de manière pratique sous la forme de codes commentés incluant l'ensemble des textes (lois, décrets, circulaires) relatifs à un sujet, ce qui implique que préalablement le travail de cohérence et d'analyse ait été effectué.

L'information doit être accessible, ce qui renvoie à trois idées. D'abord, elle doit être compréhensible. Pour cela, il faut satisfaire à deux conditions : veiller à la qualité pédagogique et donc au niveau intellectuel du produit ; tenir compte du fait que la langue officielle ou celle de l'administration n'est pas nécessairement un outil de communication courant. Deuxième idée : l'accès à l'information générale doit être aussi peu onéreux que possible sinon gratuit. Troisième idée : il faut que soient entretenus ou créés les centres de documentation susceptibles d'entretenir les collections des textes institutionnels et autres documents pertinents. La recherche d'un texte de loi ne doit pas s'apparenter à une course d'obstacles ou à une chasse au trésor. Cette dimension ne doit pas être ignorée dans les projets.

L'information enfin, doit être à jour. Il ne suffit pas à l'occasion d'un projet d'appui à la décentralisation, de produire l'information correspondante pour que la pérennité soit garantie. Il faut aussi et surtout mettre en place des outils et méthodes permettant ultérieurement, après la fin du projet, de maintenir la disponibilité et la mise à jour de l'information sur les principales questions institutionnelles.

- La vulgarisation

Elle se situe aux confins des deux points précédents et elle est sans aucun doute aussi indispensable. Elle doit être conçue comme un ensemble d'actions s'appuyant sur les capacités de formation spécifiques disponibles et utilisant le matériel d'information réalisé, destinées à dispenser à des publics non spécialistes mais intéressés que ce soit pour des besoins professionnels ou autres, des initiations en matière de droit administratif, de décentralisation, de gestion des collectivités, de législation et de gestion domaniale et foncière.

Des propositions visant à permettre la valorisation potentielle des investissements en formation consentis de manière ponctuelle, devraient être élaborées systématiquement pour constituer une sorte de « catalogue » incluant à la fois les offres, les moyens et les personnes ressources mobilisables. Une telle démarche est simple et n'exige pas d'investissement si elle est réalisée dans le cadre d'un projet plus vaste de formation d'urgence comme ceux qui sont en cours d'élaboration ou de réalisation.

Section 3 - Les implications pour les acteurs locaux des modifications domaniales et foncières

La redéfinition des pouvoirs locaux en matière domaniale et foncière au profit des acteurs nouveaux issus des processus de décentralisation, peut être envisagée selon deux axes, tous deux générateurs non seulement de compétences et donc de poids « politique », mais aussi de nouvelles capacités de mobilisation de ressources, condition nécessaire d'une véritable autonomie locale. Il s'agit :

- d'une part, de la maîtrise de la gestion des ressources naturelles ;
- d'autre part, de la capacité de mobiliser de nouvelles ressources nécessaires à l'exercice de l'autonomie reconnue par les textes.

I - Maîtriser la gestion des ressources naturelles liées au sol

Cette maîtrise doit viser plusieurs objectifs : d'abord, imposer juridiquement les conditions permettant d'aborder de manière rationnelle et coordonnée la gestion du sol et celle des

ressources naturelles, et modifier éventuellement la législation foncière ; ensuite, appliquer à cette gestion des ressources naturelles les mêmes principes qu'à la gestion domaniale et foncière décentralisée ; enfin, permettre une rentabilisation économique et financière des ces nouvelles approches de la gestion de l'espace.

- La nécessité du lien entre les droits sur les terres et ceux sur les ressources naturelles supportées

Le droit sur la terre constitue, par la force des choses, le support de la plupart des ressources naturelles, en même temps que le moyen spatial de les identifier. De la même manière qu'il est difficile de parler d'une construction en ignorant totalement le droit sur le sol, il est presque impossible de parler de droit forestier sans se préoccuper du droit domanial qui supporte la forêt. Car s'il y a superposition physique, il n'y a pas forcément coïncidence entre les différents droits susceptibles de concerner le sol ou la ressource naturelle concernée. Il peut y avoir complémentarité, mais il aussi y avoir des situations conflictuelles. Cela concerne assurément la forêt, mais aussi le pâturage, la pêche et la chasse, l'utilisation de l'eau et plus spécialement des espaces inondables, etc. Le delta intérieur du Niger au Mali propose de nombreux exemples de ces complémentarités ou antagonismes.

De manière générale, comme on l'a dit plus haut, les législations relatives aux différentes ressources naturelles sont monolithiques, « verticales ». Non seulement, elles ne tiennent pas compte du droit sur le sol, mais elles sont isolées les unes des autres. On rappellera ici l'exception du Burkina Faso. Il faudrait donc opérer une double action de mise en cohérence. D'abord, concernant la gestion globale des différentes ressources naturelles. Ensuite, pour relier droit domanial et foncier, et droit des ressources naturelles. Les complémentarités au niveau des pratiques qui ont été à l'origine de la théorie de maîtrises foncières évoquée plus haut, attestent que souvent, des ententes sont possibles à condition de bien coordonner les interventions des différents ayant-droit. Cela suggère que dans tout projet, rural ou urbain, même si la législation ne le prévoit pas, une attention particulière devrait être portée à ces questions.

Qui est mieux, les textes de décentralisation devraient permettre de transférer au niveau des collectivités locales les compétences appropriées pour reconnaître ces différents droits, les attribuer sur telle ou telle parcelle.

- La nécessité de modifier la législation

A partir de là, se pose évidemment un problème de législation. Quels que soient les statuts fonciers reconnus, les procédures pour y accéder, il faut aussi préciser comment s'exercent les droits sur les ressources naturelles, et comment y accéder, notamment au regard du droit foncier. Il s'agit alors de savoir quelle méthode est la meilleure : faut-il disposer, comme au Burkina, d'un texte unique intégrant à la fois les différents paramètres domaniaux et les paramètres techniques ? Faut-il, comme au Niger ou à Madagascar, avoir une législation intégrée sectorielle ? Il s'impose semble-t-il, de faire une évaluation plus approfondie des intérêts et inconvénients de chaque approche. En tout état de cause, il se pourrait que la solution idéale se situe un peu entre les deux : une loi cadre, ou loi d'orientation, sur la gestion de l'espace national, sous ses différentes formes naturelles, assortie de textes techniques et spécifiques correspondant aux exigences de la gestion urbaine comme de la gestion rurale, sous leurs différentes formes. Cela permettrait de déterminer les différents statuts possibles, les liens

et contraintes à prendre en compte, en laissant aux autres textes le soin de préciser les modalités particulières.

Une importance particulière devrait être accordée à la manière dont cette législation devrait s'appliquer. Il faut donc rechercher des critères permettant de lui donner une extrême souplesse pour s'adapter aux réalités locales, une bonne adaptation au milieu et donc aux attentes des usagers.

Cela pourrait justifier que toute action portant sur l'attribution d'un droit d'usage, d'occupation d'exploitation sur une ressource naturelle, y compris le sol, soit menée selon une procédure très pratique impliquant un bilan préalable très précis des droits déjà existants ou revendiqués. Ce bilan devrait aussi permettre de prendre en compte les autres ressources naturelles présentes sur le terrain, d'en déterminer la valeur, économique, sociale, écologique, .., ce qui justifierait naturellement une redéfinition précise du rôle des divers intervenants, publics ou privés

Cette définition progressive des procédures susceptibles de permettre la gestion équilibrée du sol ne doit pas contrarier celle des autres ressources, mais pas forcément non plus être contrariée par celles-ci.

II - Améliorer la gestion fiscale et patrimoniale des collectivités locales

Une large maîtrise de l'accès au sol et aux ressources naturelles serait de nature à permettre aux nouvelles collectivités de mobiliser des ressources qui font aujourd'hui défaut, soit parce qu'elles restent entre les mains de l'Etat, soit parce que, faute d'une organisation appropriée, les usagers qui devraient contribuer ne le font pas. Il y a là tout un ensemble de raisons qui se conjuguent pour aboutir à une situation apparemment bloquée. Or, les expériences le montrent, une évolution est possible.

La réforme des dispositifs institutionnels, notamment pour permettre aux collectivités d'intervenir, ne serait-ce que parce qu'elles y seraient dorénavant intéressées, devraient faciliter une évolution des choses. Les payeurs de taxes et redevances aussi devraient être plus incités dans la mesure où ils pourraient bénéficier dans leur opération d'une sécurisation qui aujourd'hui leur manque, mais aussi parce que les contrôles seraient plus immédiats. En zone urbaine, les services mieux assurés devraient permettre progressivement l'évolution d'une fiscalité locale qui devrait être perçue, le plus possible, comme le paiement du prix d'un bien ou d'un service.

Mais tout cela implique que la démarche institutionnelle ne se limite pas à l'élaboration de textes déterminant instruments, procédures et responsabilités. Il faut aussi que des outils concrets soient mis en place, dans une collaboration réelle entre les services de l'Etat et ceux des collectivités. Encore une fois, cela nécessite que les compétences et territoires d'exercice de celles-ci, soient clairement définis dans le cadre des nouvelles législations. Aucun projet d'appui à une collectivité locale ne devrait être lancé sans que de tels préliminaires soient acquis. Cela nécessite ensuite que toutes les collectivités soient dotées, le plus vite que possible, des instruments d'identification de l'espace et de leurs administrés sans lesquels aucune action n'est réellement possible, en zone urbaine comme en zone rurale.

De multiples approches sont aujourd’hui connues. Par exemple, pour identifier les occupations susceptibles de justifier des services et de la fiscalité, on évoque constamment l’adressage et le RFU, lesquels sont au demeurant présentés comme antagonistes, concurrents. Sans vouloir rentrer ici dans le débat comparatif, soulignons simplement qu’il manque encore un travail d’analyse méthodologique réel, portant sur les différentes expériences menées en la matière, susceptible de fonder un choix éventuel, à défaut de constater des convergences susceptibles de permettre de dégager une complémentarité. Une telle démarche, urgente, devrait sans doute être initiée par une structure régionale d’appui aux collectivités comme le PDM.

Cette approche aurait évidemment des conséquences sur un autre sujet constamment brûlant depuis des années et qui est celui du cadastre. Là encore, celui-ci propose un cadre de références spatiales qui est nécessaire à beaucoup d’autres activités. Ce qui l’est peut-être moins, c’est son utilisation au niveau des parcelles elles-mêmes, selon des modes classiques. Là encore, beaucoup de débats ont eu lieu ou ont lieu entre les tenants du cadastre, du cadastre fiscal, du cadastre polyvalent, du cadastre simplifié, … Sans compter que cela rejoint parfois, notamment le RFU ! Là encore, une petit travail comparatif, concret celui là, c'est-à-dire portant sur les actions en vraie grandeur lises en œuvre dans les pays concernés, pourrait être extrêmement utile pour mesurer les coûts, contraintes, délais d’exécution, applications, insuffisances, de ces diverses modalités de l’identification spatiale. Ici encore, il faudrait que l’initiative vienne d’une organisme « neutre » comme le PDM, qui représente les « usagers » de ces techniques plutôt que les bureaux d’étude qui les implantent.

Cette étude devrait aussi aboutir à mettre en évidence ce qui est à la portée (et donc devrait relever des compétences) des collectivités locales ou de l’Etat.

Et bien évidemment, il devrait être tenu compte, dans la démarche, tout aussi bien des contraintes et objectifs des collectivités tournées vers les activités rurales, comme de celles plus urbanisées.

EN GUISE DE CONCLUSION

Sans doute n'est-il pas opportun de parler de conclusion. Il s'agit de résultats très provisoires et on l'a souligné, souvent caricaturaux, d'une étude comparative, portant sur des pays ayant chacun leur personnalité, leur histoire, leurs cultures. L'étude ne peut donc être qu'une étape dans un cheminement long et complexe, déjà largement entamé dans d'autres instances. Il vaut probablement mieux essayer de tirer la « philosophie » de ce travail par rapport aux objectifs et aux ambitions.

L'exhaustivité de l'analyse comparative est impossible, même de manière relative. Le champ est immense, la matière en proportion. De surcroît, l'information est extrêmement difficile à collecter, et qui est plus, très difficile à valider. Le travail requis pour collecter les textes, des données pratiques, les étudier et les mettre en corrélation, pour chaque pays, était le plus souvent disproportionné par rapport aux résultats, mais il fallait le faire d'abord.

On peut donc en conclure qu'une première nécessité s'impose : se donner les moyens de disposer, dans un point organisé et connu comme tel, d'une documentation institutionnelle à jour, concernant les points cruciaux que sont l'organisation administrative, la décentralisation, la gestion domaniale et foncière et celle des ressources naturelles. Cela ne veut pas dire créer de toutes pièces une structure, mais recourir à une structure ressource déjà existante, et lui donner mandat de collecter régulièrement cette documentation en liaison étroite avec des représentations dans les pays concernés.

Le mandat pourrait aussi prévoir la nécessité, pour le gestionnaire de l'information, de procéder à une analyse sommaire et systématique de chaque nouveau texte pour mettre à jour la fiche pays correspondante. Un tel travail devrait être géré en informatique, les recueils de textes par pays étant donc facilement accessibles, utilisables, évalués. Il apparaît essentiel pour toute démarche cohérente d'intervention dans le milieu urbain ou rural supposant un minimum de maîtrise institutionnelle, de disposer de ce matériel. Cela éviterait de surcroît les dépenses sans cesse renouvelées d'évaluation institutionnelle liées à la nécessité, lors de missions déjà limitées dans le temps, de courir après l'information.

Par ailleurs, il faut rappeler en le soulignant, que ce travail a été fait dans une perspective « ruraliste ». De ce point de vue, il est assurément insuffisant. La question de la maîtrise de l'espace par les collectivités locales dans la décentralisation, se pose aussi et peut-être surtout, dans les zones dites urbaines. Cette dimension n'a pas été oubliée dans les analyses fondamentales telles que celles relatives aux acteurs de la décentralisation ou à la législation domaniale et foncière. Mais par contre, s'il a été question des ressources naturelles, il n'a pas été question d'urbanisme, d'aménagement du territoire dit urbain, qui constitue un autre mode d'exploitation du sol.

Les éléments disponibles montrent que d'évidence, dans ce domaine comme dans ceux déjà explorés, des incohérences, contradictions, silences, souvent importants, existent dans les dispositifs institutionnels spécifiques. La méthodologie de lecture transversale devrait donc aussi s'appliquer, et des propositions et orientations en être déduites. Dans l'attente, bon nombre de celles déjà proposées sont susceptibles d'être utiles, y compris concernant la gestion des ressources naturelles, en attendant de procéder à l'analyse nécessaire, pays par pays.

Annexe 1 : Lexique abrégé

Adjudication : Modalité de vente publique dans laquelle l'acquéreur est choisi en fonction des conditions, notamment de meilleur prix, qu'il propose au vendeur.

Aliénation : Acte de cession à une tierce personne de la propriété d'un bien, meuble ou immeuble. L'aliénation est utilisée pour les terrains titrés et aménagés ou, sous certaines conditions, pour les terrains nus en zone urbaine à vocation d'habitation.

Autorisation : Procédure préalable pour toutes les opérations immobilières portant sur des terrains objet de droits provisoires : permis d'habiter, concession, bail emphytéotique ou bail avec promesse de vente. La personne, physique ou morale, qui peut délivrer l'autorisation, doit être précisée par les textes.

Bail (ou location) : Le bail est un contrat par lequel le propriétaire d'un terrain laisse l'usage de celui-ci à une autre personne, pour une durée déterminée, et moyennant le versement régulier d'une somme d'argent, le loyer.

Selon ses conditions pratiques (par exemple, d'usage du terrain), le bail peut revêtir diverses formes (voir par exemple bail emphytéotique).

Le bail peut être à usage d'habitation, commercial ou industriel.

Bail emphytéotique : Forme du contrat de bail qui doit être utilisée en zone urbaine pour les terrains à usage industriel appartenant à l'Etat. Le bail emphytéotique est aussi fréquemment utilisé dans certaines zones urbaines pour les grands aménagements immobiliers.

Dans le bail emphytéotique, le bailleur reçoit un loyer très faible, mais bénéficie en contrepartie, à l'issue du bail, des investissements effectués par le locataire au titre de la mise en valeur prévue dans le contrat. La durée du bail est très longue, puisque celui-ci peut durer jusqu'à cinquante ans.

Bail avec promesse de vente : Autre variante du bail qui doit aussi être utilisée pour les terrains industriels, le bail avec promesse de vente permet au locataire d'acquérir le terrain à la fin du contrat, moyennant un prix ajusté en fonction des loyers. Le contrat définit des conditions de mise en valeur qui doivent être respectées pour que la cession puisse intervenir. A la fin du contrat, le locataire dispose d'un choix. S'il n'acquiert pas le terrain, les installations et aménagements qu'il a effectués reviennent à l'Etat, sauf s'ils sont démontables.

Bailleur : Le propriétaire du bien qui le loue à une tierce personne.

Bien : Toute chose ou objet susceptible de devenir la propriété d'une personne. Les biens peuvent être corporels (matériels) ou incorporels. Ils peuvent être meubles ou immeubles.

Bornage : Action de délimitation d'un terrain par la matérialisation sur place de ses limites. Cette action, menée publiquement, peut être l'occasion de faire une enquête publique et contradictoire sur le statut du terrain. Le bornage est d'une importance essentielle dans la procédure de l'immatriculation qui conditionne le régime foncier et celui du domaine privé de l'Etat, puisque ce dernier ne peut disposer de ses terrains qu'après les avoir fait enregistrer à son nom.

Cadastre : Le terme Cadastre recouvre souvent à la fois le service spécialisé de l'administration (des Domaines ou des Travaux publics) qui gère la cartographie foncière, et celle-ci.

Dans la pratique, en appui aux procédures domaniales et foncières, le cadastre est chargé des activités topographiques de bornage et du travail cartographique (plans et mappes) qui complètent les dossiers fonciers.

Cahier des charges : Document qui précise les conditions et obligations imposées à une personne pour que celle-ci puisse revendiquer le droit de propriété sur le terrain qu'elle met en valeur.

Le cahier des charges peut exister : pour la concession rurale, pour le permis d'habiter, pour la vente conditionnelle, pour le bail emphytéotique et le bail avec promesse de vente.

Cession : *Acte juridique qui permet le transfert, moyennant ou non une contrepartie, de la propriété d'un bien d'une personne à une autre personne.*

La cession peut être à titre onéreux (existence d'une contrepartie) ou à titre gratuit.

La cession peut être amiable, autrement dit volontaire, ou forcée (par exemple dans le cas d'une expropriation)

La cession peut être de gré à gré, les parties se choisissant spécifiquement, ou par adjudication, l'acheteur étant celui qui offre le meilleur prix.

La cession peut être définitive dès la signature de l'acte, ou conditionnelle, c'est-à-dire soumise à certaines conditions pour être valide. (L'Etat vend les terrains urbains non mis en valeur, avec des clauses de conditionnalité liées à la mise en valeur).

Circonscription administrative : *Portion du territoire de l'Etat délimitée géographiquement pour servir de cadre pour l'exercice des compétences administratives déconcentrées des services de l'Etat. La circonscription n'est pas dotée de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière.*

Collectivité locale : voir collectivité territoriale

Collectivité territoriale : *Communauté d'habitants partageant le même territoire géographiquement et administrativement délimité, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, disposant d'instances délibératives et exécutives élues, ainsi que de ses propres services et moyens administratifs, pour l'exercice des compétences qui lui sont reconnues par la loi.*

Concession : *Acte administratif par lequel l'Etat concède l'usage d'un terrain à une personne pour l'exploiter et le mettre en valeur. Les modalités de la concession sont variables selon la mise en valeur envisagée, le lieu. La concession est un régime provisoire, la mise en valeur devant intervenir dans une durée limitée fixée par l'acte de concession, selon des modalités qui sont prévues dans le même acte ou dans la cahier des charges qui y est annexé. A l'issue du délai prévu, le concessionnaire peut obtenir la pleine propriété du terrain concédé, si la mise en valeur a été réalisée et après cession du terrain par l'Administration.*

La concession est la procédure domaniale de droit commun pour les terrains ruraux.

La concession peut aussi s'appliquer à un terrain du domaine public mais sans pouvoir aboutir à un transfert de propriété au profit du concessionnaire.

Conservation foncière : *Administration chargée par la loi de la tenue du livre et des registres fonciers prévus par l'immatriculation.*

Constitution : *Texte juridique fondamental définissant les pouvoirs, droits et obligations des citoyens et des autorités nationales, dans un pays. C'est aussi le texte qui définit les compétences législatives et réglementaires.*

Copropriété : *Propriété partagée ou collective : un immeuble en copropriété correspond, sur le plan foncier, à un titre foncier collectif, et à des actes de propriété individuels répartissant les parts sur le patrimoine collectif.*

Décentralisation : *En matière d'organisation administrative et de gestion du territoire, transfert d'un certain nombre de compétences administratives, financières et de gestion, à des collectivités publiques territoriales distinctes de l'Etat et disposant de la personnalité morale, de l'autonomie financière, et d'instances élues.*

Déconcentration : *Mode d'organisation des services de l'Etat consistant dans une répartition en services centraux et services dits extérieurs, ces derniers étant implantés dans les circonscriptions administratives. En général, la déconcentration accompagne le processus de décentralisation.*

Disposition (droit de) : *Pouvoir juridique du propriétaire de disposer selon son gré d'un bien pour le céder, à titre onéreux ou à titre gratuit, entièrement ou partiellement, avec ou sans conditions, voire de le faire disparaître.*

Domaine : *Etymologiquement, c'est l'ensemble des biens administrés par un même "maître" ou propriétaire, donc essentiellement une exploitation rurale, terrains et matériels, animaux, etc.*

Le “ domaine ” a évolué pour s’adapter aux réalités et recouvre aujourd’hui plusieurs concepts : en pratique, une propriété foncière privée, le patrimoine de l’Etat ou d’une personne publique.

Les “ Domaines ”, dans le langage administratif, sont l’ensemble des biens meubles et immeubles utilisés ou détenus par l’Etat et ses services. Une administration spécialisée, dite “ des Domaines ”, a la responsabilité de la gestion de ce patrimoine.

Domaine éminent : Concept en vertu duquel notamment tout bien vacant et sans maître revient à l’Etat qui est considéré comme le “ propriétaire ” fondamental.

Domaine privé : Ensemble des biens fonciers de l’Etat, le domaine privé comprend les terrains vacants et sans maître et les immeubles immatriculés au nom de l’Etat. L’Etat peut gérer ce domaine comme tout propriétaire de droit commun, mais également souvent selon des règles et procédures spécifiques, dites domaniales, qui dérogent au droit commun applicable à la propriété foncière. Les collectivités et personnes morales de droit public peuvent disposer, selon des modalités variables, de leur propre domaine privé.

Domaine public : Ensemble de biens meubles et immeubles, dûment énumérés par la loi, d’origine artificielle (décision “ humaine ”), ou naturelle, dont l’Etat a la responsabilité directe de la protection et de l’administration dans l’intérêt collectif. Le domaine public est absolument inaliénable. Il fait l’objet d’une réglementation spécifique. Il peut être assorti de servitudes particulières qui s’imposent aussi à la propriété privative. Les collectivités publiques disposant de la personnalité morale peuvent, comme l’Etat, être en charge d’un domaine public spécifique dont le contenu est également énuméré par la loi.

Domanialité : Régime juridique applicable à l’ensemble des biens meubles et immeubles rattaché à l’Etat ou à une collectivité ou à une personne morale de droit public reconnue par la loi. La domanialité est publique lorsqu’elle concerne le domaine public ; elle est privée lorsqu’elle concerne des éléments du domaine privé.

Expropriation pour cause d’utilité publique : Procédure qui permet, quand l’utilité publique est reconnue (et donc que l’intérêt collectif l’exige), de remettre en cause le droit de propriété d’une personne privée. Cela exige donc l’application d’une procédure spécifique qui peut se terminer de manière amiable ou par une vente forcée.

Forêts : Les forêts peuvent être placées sous un régime juridique particulier permettant leur meilleure exploitation et surtout leur protection. Les conditions variables de ce régime constituent un ensemble de règles juridiques spécifiques appelées Droit forestier, lequel a des conséquences foncières certaines dans la mesure où il rend plus ou moins indisponibles ou exploitables certains terrains.

Gage : Technique de constitution de garantie au profit d’un prêteur, le gage ne s’applique qu’aux objets et droits de nature mobilière ou “ meubles ”.

On peut donc mettre en gage une concession ou un permis d’habiter.

Hypothèque : Garantie constituée au profit d’un prêteur, et consistant dans la valeur, totale ou partielle, d’un bien immobilier.

L’hypothèque est un droit réel auquel s’applique la réglementation de l’immatriculation.

Immatriculation : Régime juridique applicable à la propriété foncière, garantissant à celle-ci un caractère absolu et inattaquable.

Immeuble (bien) : Bien fixé et individualisé. L’immeuble est souvent confondu dans le langage quotidien avec la construction réalisée sur le terrain, alors que ce dernier est l’immeuble.

Indivision : Situation juridique (mais aussi pratique) dans laquelle un bien appartient simultanément à plusieurs personnes, sans que celles-ci puissent se comporter en propriétaire privatif de leur part.

Inaliénabilité : Contrainte qui empêche le transfert de la propriété d’un bien d’une personne à une autre. En particulier, l’inaliénabilité s’applique au terrain objet d’une concession provisoire ou d’un permis d’habiter.

Livre foncier : *Registre sur lequel sont inscrits, par ordre chronologique, les immeubles, au fur et à mesure de leur immatriculation. Le Livre foncier est la référence absolue en matière d'information sur l'état juridique d'un immeuble.*

Location : *Voir Bail*

Lotissement : *Ensemble des parcelles de terrains aménagées par la puissance publique ou par un promoteur privé, aux fins de les mettre à la disposition ou de les céder à des personnes privées.*

La réglementation et donc la définition du lotissement, relèvent autant du droit de l'urbanisme que du droit foncier, et les définitions peuvent en être variables.

Mainlevée : *Action permettant de supprimer un obstacle, un empêchement, une contrainte négative, une conditionnalité, interdisant un acte juridique. Par exemple, la mainlevée d'une hypothèque permet au propriétaire de l'immeuble de vendre celui-ci sans condition..*

Meuble (bien) : *Par opposition à l'immeuble, le meuble n'est en principe pas individualisé et il n'est pas fixe. En matière de meuble, la propriété se définit par la simple possession (le fait de détenir), et non par l'immatriculation. On note cependant l'exception que constituent les meubles immatriculés comme par exemple les véhicules automobiles.*

Mise en valeur : *Action qui consiste à aménager le terrain selon des modalités convenues dans l'acte juridique qui permet son occupation ou dans un cahier des charges annexé à cet acte. Juridiquement, cette mise en valeur est souvent la condition de l'accès à un vrai droit de propriété sur un terrain.*

Nue-propriété : *Démembrement du droit de propriété, la nue-propriété ne donne à son détenteur aucun droit sur les revenus tirés de la propriété, ni sur l'usage de celle-ci.*

Occupation temporaire : *Procédure particulière qui permet, de manière limitée dans le temps et dans l'espace, d'occuper un terrain privé ou d'y circuler, pour des besoins liés à l'intérêt public, sans pour autant avoir besoin de recourir à l'expropriation.*

Patrimoine : *Ensemble des biens meubles et immeubles appartenant à une même personne juridique, physique ou morale, publique ou privée.*

Permis d'habiter : *Instrument foncier qui permet, en zone urbaine, l'occupation et l'aménagement d'un terrain urbain, pour un besoin personnel d'habitation. Après mise en valeur, le permis peut se transformer en titre foncier selon certaines conditions.*

Personne juridique : *Toute personne susceptible d'avoir une vie juridique, donc d'avoir des droits et de se voir imposer des obligations. Il peut s'agir d'une personne physique ou d'une personne morale (société ou association par exemple), d'un personne publique ou d'une personne privée.*

Possession : *La détention d'un bien par une personne se comportant comme si elle en était propriétaire, que ce soit le cas ou non. S'il s'agit d'un bien meuble, la possession vaut titre, sauf preuve contraire dûment établie, ce qui n'est pas le cas en matière d'immeuble, même si l'occupant sans titre se comporte en possesseur.*

Préemption : *Droit de prétendre acquérir un bien avant toute autre personne.*

Prescription : *Effet juridique produit par l'écoulement d'un certain délai de temps. Extinctive, la prescription fait disparaître un droit ou une obligation par défaut d'usage. En matière foncière, un terrain non mis en valeur pendant dix ans peut revenir à l'Etat, même s'il existe un titre foncier au nom d'une personne privée. Acquisitive, la prescription crée un droit ou une obligation ; cette prescription ne peut pas s'appliquer aux immeubles immatriculés.*

Preuve : *En matière foncière, le régime de la preuve est toujours l'écrit (sauf en matière de droits coutumiers) :*

- la loi présume que les terrains vacants et sans maître appartiennent à l'Etat ;

- les concessions, permis et baux, sont réglés par actes ou contrats ;
- la propriété foncière est immatriculée et constatée par titre foncier.

Privilège : Droit d'un créancier d'être payé par préférence (ou par priorité) avant les autres créanciers ; lorsqu'il existe plusieurs priviléges, ils peuvent être soit de même rang (égaux) et il faut alors partager la somme disponible pour leur paiement, ou différents (ancienneté de leur créance, nature de la créance, etc.) et les paiements se font alors dans l'ordre des priviléges, en fonction de l'argent disponible.

Redevance : Somme d'argent qui doit être versée régulièrement par :

- le titulaire d'une concession
- le titulaire d'un permis d'habiter
- le locataire emphytéotique.

Réméré : Nom donné à la faculté de reprise ou de rachat par le cédant du bien cédé, moyennant des conditions prédéterminées.

Servitudes : De nature et d'origine très variables, les servitudes sont des contraintes qui s'imposent aux dépens du droit de propriété. Elles peuvent dans certains cas être des dépendances du domaine public.

Superficie (Droit de) : Droit de propriété portant sur les aménagements (constructions, plantations, etc.), effectués sur un immeuble, à l'exclusion de tout droit sur le terrain lui-même.

Synallagmatique : Se dit d'un contrat dans lequel les parties ont des obligations réciproques.

Terrains vacants et sans maître : Terrains qui ne font l'objet d'aucune occupation ni d'usage permanent, et qui par ailleurs n'ont aucun propriétaire reconnu comme tel (donc inscrit au livre foncier).

Les terrains vacants et sans maître constituent a priori l'essentiel du domaine privé de l'Etat, sous réserve d'être déclarés tels.

Titre foncier : Document reconnaissant le droit de propriété d'une personne sur un immeuble et reproduisant la page du registre foncier consacrée à ce même terrain.

Le titre foncier est préparé par le Conservateur et conservé par le propriétaire du terrain.

Usufruit : Droit par lequel son bénéficiaire reçoit les revenus d'une propriété, notamment foncière, par exemple, le revenu d'une location. Par contre le bénéficiaire ne peut disposer du bien, c'est-à-dire, ni le vendre ni le donner.

Annexe 2 - La grille d'analyse et d'interprétation

La grille contient cinq rubriques principales, traitant chacune d'un nombre variable de questions essentielles, en fonction de la nature du sujet.

I - Le cadre général

(*Description des principales caractéristiques et particularités éventuelles du pays concerné et de son système de gestion de l'espace, notamment foncier*)

II - L'organisation administrative territoriale :

. les circonscriptions administratives de l'Etat (qui doivent servir pour définir les niveaux de déconcentration)
. décentralisation : existence d'acteurs locaux (définition, compétences, capacité juridique et patrimoniale)
(*Il s'agit ici de dresser un tableau de l'organisation administrative du territoire, c'est-à-dire de présenter d'abord les structures de l'administration territoriale de l'Etat, par circonscriptions administratives, puis, les collectivités locales, acteurs locaux, en essayant de préciser le niveau de décentralisation. Dans les cas où cette dernière est seulement en gestation, des indications générales ont été données sur son contenu, sous réserve bien sûr que les informations nécessaires soient disponibles.*)

III - La gestion domaniale et foncière :

- . principes généraux,
- . statuts, instruments, procédures,
- . mécanismes de gestion foncière (organisation administrative, etc.),
- . pratiques foncières
- . la gestion des conflits fonciers

(*Elle constitue le cœur du sujet. Il faut la concevoir dans une perception très large, c'est-à-dire incluant aussi bien les dimensions législatives et réglementaires, - institutionnelles au sens pur du terme -, que les modalités de son organisation administrative, les principales pratiques tant des usagers que des administrations lorsque cela a un sens, les caractéristiques des litiges et conflits fonciers. L'objectif est d'obtenir une présentation claire du système domanial en droit et dans les faits, à rapprocher de l'organisation administrative et des acteurs locaux, pour mieux comprendre l'intervention de ceux-ci, dans l'ensemble de la problématique, gestion de l'espace/gestion des ressources naturelles.*)

IV - La place et le rôle des collectivités et acteurs locaux dans la gestion foncière :

- . existence d'un domaine spécifique (domaine public et domaine privé),
- . capacité de gestion,
- . rôle dans les procédures domaniales et foncières de droit commun

(*Poursuivant dans la logique précédente, il est indispensable d'affiner l'analyse par la mise en corrélation et parfois la confrontation, entre les deux grands questionnements précédents sur l'organisation administrative et l'organisation domaniale et foncière. La place et le rôle des acteurs locaux, du moins ceux qui sont reconnus par les textes, sont en effet déterminants pour l'avenir de la gestion spatiale en milieu rural comme en milieu urbain. L'analyse porte donc sur deux points principaux : d'abord, un acteur local, une collectivité, doit disposer de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour pouvoir gérer un patrimoine, lequel inclut le domaine privé et éventuellement public, le domaine. Ensuite, la composition de ces domaines est une donnée essentielle pour l'expression réelle de la capacité à la fois administrative, juridique, économique, mais aussi « politique » de la collectivité.*)

V - La place du domanial et du foncier dans les finances publiques

- . la fiscalité à base ou référence foncière
- . les ressources domaniales et foncières non fiscales
- . les retombées économiques du foncier pour les acteurs locaux ...

(*Il s'agit, dans cette partie, non pas de faire un bilan précis et exhaustif de la capacité financière théorique et réelle des collectivités locales, ce qui serait impossible dans le cadre temporel et matériel limité de l'étude,*

mais de dégager, encore une fois, pour chaque pays, les grandes caractéristiques et tendances de ces aspects. Il faut en effet pouvoir apprécier, au regard de la place potentielle des acteurs locaux dans le dispositif administratif national, mais aussi dans le système domanial et foncier, les moyens que ces acteurs peuvent tirer directement (gestion domaniale) ou indirectement (notamment par le biais de la fiscalité), de cette dynamique domaniale et foncière, en particulier, par une meilleure participation des usagers membres à part entière de ces collectivités locales, reconnues comme telles ou non).

VI - La gestion des ressources naturelles (liens avec le foncier...)

(Ici encore le champ potentiel est immense et il était donc exclu de le couvrir de manière exhaustive en traitant du droit forestier, du droit rural, du droit de l'eau, du droit de la chasse, du droit de la pêche, du droit mineur, du droit de l'environnement, ... Par contre, il est important d'essayer de préciser pour chaque pays, s'il existe des législations ad hoc, et si oui, dans quelle mesure elles sont articulées avec le foncier, dans quelle mesure elles sont, peu ou prou, de la responsabilité des acteurs locaux.)

- La présentation des données

Les informations présentées selon le cadre général de la grille ci-dessus, sont précédées, pour chaque pays, d'une note de synthèse d'une page tendant à faire ressortir les caractéristiques de la situation de celui-ci, que ce soit sur le plan de l'environnement, du milieu humain, des conditions économiques, politiques ou institutionnelles.

Par ailleurs, pour chaque pays, il est proposé trois tableaux de synthèse : l'un relatif à l'organisation administrative du territoire et à la décentralisation ; un autre concernant la gestion domaniale et foncière ; un troisième enfin essayant de brosser une synthèse de l'organisation administrative et de la gestion domaniale et des ressources naturelles.

- L'exploitation des données

La présentation des données par pays, ne prend pleinement son sens que dans une lecture comparative globale qui constitue la dernière partie du présent document. Faisant la synthèse par grands sujets, elle doit aussi servir à poser les questions fondamentales que sont l'identification des opérateurs susceptibles de jouer le rôle d'acteur local, dans un contexte de décentralisation, en particulier pour ces dimensions fondamentales que sont la maîtrise du sol et des ressources naturelles dans un espace donné, délimité géographiquement, placé sous l'autorité d'une institution, nationale ou locale.