

Introduction

En Afrique, le Foncier constitue depuis toujours un enjeu fort du développement local. Matière largement juridique puisqu'il s'agit le plus souvent de définir les règles s'appliquant à l'appropriation et à la détention de la terre, le Foncier, peut-être trop « juridifié » à une époque, est devenu le champ d'investigation de multiples spécialistes d'autres disciplines, ne disposant pas nécessairement de l'expertise juridique nécessaire, mais souhaitant tous apporter leur contribution à la matière. Cela a eu pour effet indirect de rendre difficile la mise en cohérence du droit et des investigations autour des pratiques, alors qu'elle est absolument nécessaire. Il fallait donc mener des travaux permettant de pallier, au moins partiellement, cet inconvénient. C'est dans ce contexte qu'il faut situer la pertinence du présent travail.

A cette première ambition, il était devenu nécessaire, dans les années 1990, de prendre en compte les processus de décentralisation engagés dans de multiples pays qui ont justifié la mise en place de nouveaux acteurs, les collectivités locales ou territoriales décentralisées, dotées de compétences multiples sur leur territoire spécifique. L'exercice de ces compétences implique une maîtrise de ce dernier, mais aussi, indirectement, une identification claire des statuts des terres publiques ou privées.

Comme l'enquête publiée en 2000 portant sur 15 pays l'a montré, on ne pouvait alors que constater, pour le déplorer, que les dispositifs institutionnels relatifs aussi bien au Foncier qu'à la décentralisation, ne traduisaient que très imparfaitement cette évolution. L'étude, très largement institutionnelle mais ne négligeant pas pour autant les pratiques, avait en effet permis d'évaluer la prise en compte du secteur foncier et dans une moindre mesure des ressources naturelles renouvelables, par les dispositifs de décentralisation.

Alors que ceux-ci étaient censés permettre à de nouveaux acteurs locaux de mieux prendre en mains leurs affaires, y compris (et peut-être surtout) la gestion de la terre, il apparaissait de manière assez générale que les liens nécessaires n'étaient pas établis entre ces différents volets législatifs et réglementaires. Qui est plus, ni l'esprit, ni la logique fondamentale de ces corrélations nécessaires ne semblaient exister.

La présente étude vise à une évaluation des évolutions intervenues depuis 2000, reprenant la situation des pays déjà étudiés et en élargissant le champ géographique d'investigation, notamment pour y inclure des pays d'Afrique centrale, de l'Est et du Nord. Comme pour la première étude, il a donc fallu collecter des textes, très nombreux, souvent évolutifs, parfois disponibles seulement en anglais ou en portugais. On peut au passage renouveler le constat déjà fait en 2000 ; ces textes sont rarement accessibles non seulement en France, ce que l'on pourrait comprendre, mais même dans les pays concernés, même si les ressources offertes par l'Internet ont contribué à améliorer la situation. Cette relative indisponibilité de la législation fait à l'évidence partie du problème institutionnel autant que des difficultés du travail réalisé.

L'investigation et l'analyse liée ont été menées en s'appuyant sur 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 du présent document.

Pour faciliter l'appréciation de la situation, la présente introduction qui fait un peu la synthèse de l'étude s'appuiera sur le cadre retenu pour la synthèse de l'étude 2000. C'est ainsi que dans un point 1, on dressera un diagnostic de synthèse pour mettre en évidence les évolutions intervenues. On peut d'ores et déjà souligner que dans des pays en nombre croissant, la législation met de plus en plus en cohérence la volonté de décentraliser et les nouveaux modes d'accès à la terre et de détention de celle-ci.

Puis dans un point 2, il sera examiné quelles nouvelles propositions et orientations méthodologiques pourraient être proposées, en tenant compte de celles qui avaient été faites en 2000, mais aussi de la mesure dans laquelle elles auraient été suivies d'effet ou se sont trouvées concrétisées.

I. Éléments de synthèse et grandes tendances

Les études monographiques consacrées à chaque pays 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 (les collectivités de base de la décentralisation), en particulier à travers les pouvoirs et compétences qui leur sont reconnus.

Seront donc successivement présentés : la synthèse relative à l'organisation de la décentralisation, autrement dit l'identification des acteurs locaux (A) ; les lignes directrices des législations domaniales et foncières (B) ; les pouvoirs domaniaux et fonciers reconnus aux acteurs locaux, par les différents dispositifs institutionnels (C) ; le bilan de la capacité patrimoniale et financière reconnue à ces mêmes acteurs locaux, à partir du Foncier (D) ; enfin, les pouvoirs de gestion des ressources naturelles et de l'environnement attribués à ces acteurs locaux (E).

• La mise en place de la décentralisation : quels acteurs locaux ?

Le constat établi permet de considérer que la décentralisation continue souvent d'apparaître comme un processus un peu artificiel. Elle donne souvent l'impression d'être largement une déconcentration. Le fait que les collectivités soient souvent calquées sur les circonscriptions administratives préexistantes n'est assurément pas étranger à cette perception. Dans cette logique, il n'est pas surprenant de constater que les paramètres classiques que sont la « communauté d'intérêts » et l'autonomie financière, ne semblent pas réellement établis.

. Une décentralisation souvent artificielle

On peut continuer de considérer que la décentralisation demeure largement le produit d'une exigence importée, même si elle a été proclamée comme un choix politique fondamental dans certains pays comme le Mali ou le Bénin. En dépit de cela, petit à petit, des collectivités sont mises en place. Cela justifie sans doute que la décentralisation, surtout dans les pays francophones – mais c'est vrai dans les autres zones linguistiques –, apparaisse comme bâtie de toutes pièces par le haut, par l'État.

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), joue sans doute en faveur de cette relative uniformité dans la démarche, par-delà les détails des réalités locales. Soulignons aussi que pour les nouveaux États indépendants, l'exigence d'unité était tout aussi forte. Cette genèse de la décentralisation, presque exclusivement fondée sur une démarche gouvernementale concrétisée par un processus législatif, explique que l'on ne soit pas surpris par le caractère souvent irréel (au sens étymologique du terme) de l'application sur le terrain des dispositifs institutionnels concernés.

Les rédactions des textes se ressemblent souvent, les niveaux de décentralisation aussi (communes, départements, régions, etc.), 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.

Cela explique sans doute aussi que la question de la place du village, entité de base dans la vie quotidienne de nombreux pays, demeure non réglée, même si certaines approches apparaissent potentiellement porteuses d'innovation (Mozambique, Angola, Bénin, Burkina Faso, etc.).

. 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.

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'État 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 ?

À l'inverse, comme on l'a annoncé plus haut, 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, 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 nombreux pays essaient de faire progresser les choses en un sens plus réaliste.

. Décentralisation et transfert de compétences

On doit souligner aussi que pratiquement partout, la décentralisation semble toujours définie à partir des compétences que l'État va transférer aux collectivités, issues de circonscriptions administratives existantes et à peine modifiées, ou créées de toutes pièces sur la seule décision de l'État. La démarche de création échappe d'ailleurs souvent aux ressortissants de ces collectivités (*a contrario* on peut citer le cas de la mise en place des communes malientes.)

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 pré-déterminées, comme celle des modes d'organisation interne et de gestion normalisés, aboutit 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'État centralisé mise en évidence par les Conférences nationales, que de la crise financière de ce même État, 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.

. 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'État, 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'État lorsque les services fiscaux de celui-ci sont défaillants.

• 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, agrofoncières, agraires, etc., 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).

En 2000, presque toujours, ces législations conservaient les mêmes principes que ceux du droit colonial, sous des appellations et avec des modalités pratiques variables. Depuis, de nombreuses évolutions sont intervenues même si on retrouve souvent les grandes catégories juridiques classiques : domaine public (ou terres publiques), domaine privé, 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'État les pouvoirs du maître de la terre. C'est sur ce dernier point que l'on constate le plus grand nombre d'évolutions, ce qui devrait justifier une plus grande cohérence avec la décentralisation.

. Le domaine public, un concept conservé par les pays de tradition romaniste mais mal compris

On le constatait déjà en 2000 : en matière de domaine public, on ne trouve guère d'initiatives originales. Le régime juridique est quasiment le même dans tous les pays concernés. 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*. Le régime juridique est identique : 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.

La connaissance du domaine public est essentielle dans la mesure où ce statut domanial s'impose à tous les autres. Mais très souvent, comme les pratiques le montrent bien, une confusion s'établit entre domaine public et domaine de l'État, 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'État, est disponible entre les mains de celui-ci. De surcroît, *mutatis mutandis*, la même confusion s'opère parfois au niveau des collectivités locales. Il faut remarquer ici que c'est sans doute le terme « domaine » qui prête à confusion, renvoyant implicitement à un bien foncier dont on serait propriétaire et dont on pourrait donc disposer ; cette interprétation peut d'autant plus se comprendre que le même terme « domaine » est utilisé pour catégoriser les terres qui appartiennent en propre aux acteurs publics et qui constituent le « domaine privé ».

On remarquera que les pays de culture juridique de Common Law utilisent plutôt une autre catégorisation, celle des *Public Lands* qui sont placées sous l'autorité des autorités publiques, et ne constituent donc pas un domaine, terme ambigu, mais une catégorie de statuts fonciers. Au demeurant, les terres publiques en question sont souvent réparties entre celles qui sont inaliénables et celles dont au contraire les autorités peuvent disposer.

Le débat à ouvrir sur le sujet est donc clairement celui de la pertinence de prétendre conserver un concept qui prête autant à confusion, ce qui tient largement à son origine dans l'histoire du droit. Sans doute les pays africains concernés gagneraient-ils à distinguer simplement, comme le font les pays de tradition anglo-saxonne, les terres publiques qui peuvent être cédées de celles qui ne peuvent pas l'être. Il ne resterait, pour les pays de tradition juridique romaniste attachés au concept, que la référence au domaine, celui-ci incluant les différents biens des personnes publiques.

. Un domaine privé de nature diverse

Classiquement, pour sa partie immobilière, le domaine privé devrait être composé uniquement des terrains appropriés au nom de l'État ou d'une personne publique, ces derniers pouvant en disposer comme le ferait tout propriétaire privé selon les règles de droit commun applicables à la propriété (en Afrique francophone, généralement, celles du livre foncier, immatriculation et inscription ; 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'État est constitué des terrains appropriés au nom de celui-ci. Mais très vite, les nuances et interrogations apparaissent.

D'abord, le contenu du domaine privé n'est pas toujours très clair. Pour qu'un terrain puisse être déclaré approprié, il faudrait qu'après avoir été immatriculé et enregistré comme tel au livre foncier, il soit constaté l'existence d'un droit de propriété portant sur ce même terrain, inscrit au même livre foncier. Ce n'est pas toujours le cas, même lorsque la loi le prévoit. D'où l'extrême difficulté, dans de nombreux pays,

de dresser un inventaire précis du domaine privé de l'État et des collectivités décentralisées lorsqu'il en existe.

Ensuite, ce domaine est aussi directement lié à une question essentielle, celle des terrains vacants et sans maître. De manière assez générale, un terrain qui n'a pas de propriétaire identifiable, et qui n'est pas occupé (donc qui ne peut pas non plus être présumé « approprié » ou détenu), ne peut juridiquement être placé que sous le contrôle de l'acteur juridique dominant, autrement dit l'État. C'est la théorie bien connue du domaine éminent qui emporte donc une présomption de domanialité au profit de celui-là. On sait ce que l'application de cette théorie a permis dans les territoires coloniaux. L'absence de maître y a été fondée sur l'absence d'un droit de propriété établi en bonne et due forme selon les règles légales en vigueur ; dès lors, le terrain ne pouvait être placé que sous le contrôle de l'Administration coloniale. On sait aussi que cette manière d'envisager la question des terres coutumières a été reprise au lendemain des Indépendances par la quasi-totalité des pays concernés soucieux avant tout de garder un contrôle maximal de l'accès à la terre, génératrice à la fois de pouvoir et de ressources. En pratique, cela s'est traduit par le fait que dans pratiquement tous les pays, les droits coutumiers ont été considérés comme inexistantes, sans valeur juridique, au mépris de toute légitimité locale, pour permettre une gestion administrative, étatique, du maximum de terrains. Cette situation est heureusement en cours d'évolution dans un certain nombre de pays, par exemple Madagascar depuis la loi de 2005, le Bénin en 2007 ou encore le Burkina Faso depuis la loi de 2008 sur le foncier rural. La présomption de domanialité n'y est plus applicable dès lors que des droits coutumiers ou pratiques existent qui, comme on le verra plus loin, peuvent désormais être considérés comme « de propriété » susceptibles d'être légalement reconnus.

On doit retenir aussi que selon les pays concernés, des problèmes variés affectent le régime juridique de ce domaine. Par exemple, selon le cas, il devra obligatoirement être immatriculé au nom de l'État pour être disponible « domanialement » (Mali, Côte d'Ivoire, etc.), ou n'aura pas besoin de l'être (Cameroun, Tchad, etc.), alors même que l'immatriculation, dans la quasi-totalité des cas, constitue la pierre de fondement du régime des terres (à l'exception par exemple du Sénégal pour lequel le régime de droit commun est plutôt celui de l'affectation de droit privé). Les utilisations de ces terres domaniales, ou plutôt leurs modes d'attribution, seront également très variables au moins dans les appellations (permis d'habiter, permis d'occuper, concession, concession rurale, concession urbaine, etc.), la logique fondamentale étant généralement la même : attribution à titre provisoire, pour un temps déterminé, avec l'obligation de mettre en valeur dans ce dernier délai, selon des modalités fixées dans un cahier des charges, la réalisation de la mise en valeur permettant d'accéder à une attribution définitive à transformer en droit de propriété, l'absence de mise en valeur pouvant entraîner le retrait du terrain (situation pour ainsi dire jamais réalisée faute de « pouvoir administratif »).

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'État, soit acquis auprès de tierces personnes.

. La propriété privée

Individuelle en général mais avec parfois des exceptions (le Code malien, par exemple, prévoit 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.

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 s'il est établi que le présumé propriétaire est bien le titulaire du droit de propriété sur celui-ci. C'est alors seulement que l'inscription du droit de propriété sur le terrain immatriculé peut être opérée, constatant officiellement et publiquement l'existence de ce droit, le rendant incontestable. Se rattache à la même interprétation un peu hâtive celle classique de l'action du géomètre qui effectue le levé cadastral et per-

met 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.

On notera aussi que dans la quasi-totalité des pays concernés, on peut trouver une remise en cause fondamentale de ce droit de propriété juridiquement si fort fondé sur l'immatriculation du terrain, sous la forme d'une conditionnalité de principe de mise en valeur du terrain. Cette dernière, déjà souvent condition de l'accès à la propriété, devient la condition *sine qua non* du respect de ce même droit. Abus de droit, expropriation pour cause d'utilité publique ou d'intérêt général, retrait, retour au domaine de l'État, 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 valeur¹.

Mais, et c'est la grande évolution constatée depuis 2000, cette 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'État. Dorénavant, la propriété peut aussi qualifier des droits coutumiers, pratiques, tels que les populations les identifient. À Madagascar, les spécialistes distinguent ainsi la propriété civiliste de celle *gasy* ou malgache, pour faire apparaître la coexistence des deux approches de la propriété marquant ainsi que cette dernière n'est pas forcément étrangère aux droits locaux.

. Les droits coutumiers (ou droits des pratiques)

Ils continuent d'être un sujet brûlant, pour ne pas dire celui essentiel de la question foncière. Contribuant très largement à la survie des collectivités traditionnelles devenues villageoises, ils s'opposent de fait à la volonté de pouvoir de l'État central. Oraux et transmis par la pratique, assortis de sanctions sociales efficaces, nantis parfois 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). Omniprésents, ils représentent une réalité qu'il est devenu 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.

Une chose est claire : partout ces droits gardent une place certaine et mieux, depuis le début des années 1990, 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'État, 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'enjeu de ces processus est essentiel car il est déterminant du pouvoir foncier réel de l'État et des autres acteurs publics. En même temps, la gestion de ces droits coutumiers paraît difficilement conciliable avec les intérêts des acteurs publics notamment étatiques, et c'est pourquoi on constate, comme on l'a indiqué au point précédent, dans des pays de plus en plus nombreux que les modalités de reconnaissance légale de ces droits sont non seulement prévues mais simplifiées, adaptées au contexte local ; dans une telle démarche, l'intervention des acteurs publics locaux devrait donc être déterminante. C'est apparemment le pari de nombreux pays qui par-delà leur culture juridique héritée, permettent de reconnaître à ces droits une valeur légale, parfois même sous l'appellation de « propriété » comme c'est le cas à Mada-

¹ 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.

gascar depuis 2005. L'enquête met en évidence de très nombreuses procédures innovantes, la remise en cause du droit présumé de l'État sur les terrains non appropriés selon les dispositions légales jusque-là existantes.

. 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 1964². Mais en même temps, on peut s'interroger sur la référence à une catégorie dans la mesure où il n'est pas possible de donner 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'État 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'État. Par contre, elles relèvent du patrimoine national et en tant que telles, sont soumises à des règles spécifiques dont l'État 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 statut³. 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'État 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'État, 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 État, 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'État 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'État qui peut en être le « propriétaire » comme au Burkina Faso⁴, l'« administrateur » comme au Sénégal.

● Les pouvoirs fonciers reconnus aux acteurs locaux

Compte tenu des analyses précédentes, il n'est pas surprenant de constater que la gestion domaniale et foncière par les acteurs locaux reconnus ait été si peu prise en compte dans les législations de décentralisation. Mais ici encore, une évolution doit être constatée. L'évolution signalée des législations relatives à la terre se traduit en effet par une présence accrue des collectivités (ou de leurs démembrements villageois) dans la gestion foncière. Mais cela ne se traduit pas pour autant par une meilleure définition du patrimoine foncier des collectivités, que relativement à leur participation aux procédures domaniales et foncières. Cette double approche 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).

² Loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national.

³ 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.

⁴ Loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.

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

De manière générale, le constat de 2000 demeure pertinent au moins en partie ; les responsabilités des collectivités dans les procédures de gestion domaniale (attribution des terres notamment) demeurent restreintes de manière générale. Souvent il ne s'agit pour les collectivités que de pouvoir être représentées dans des commissions (d'attribution ou d'évaluation), et encore de manière minoritaire, les représentants de l'État 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'État.

Mais comme on l'a aussi indiqué, la reconnaissance qui se développe des droits coutumiers se traduit par de nombreuses situations dans lesquelles les collectivités ou leurs démembrements sont désormais chargés d'une partie de la gestion foncière qui remplace la gestion domaniale ; il ne s'agit plus de gérer des terres relevant clairement ou de manière présumée du domaine, mais de valider des situations de droits privatifs. Parmi les exemples notables de ces innovations, on peut citer : 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 ; 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* ; le Burkina Faso, pour les terres rurales ; la Tanzanie, etc.

On remarquera, pour finir sur ce point, que dans nombre de ces derniers exemples, on peut s'interroger sur la question de savoir s'il s'agit d'un renforcement des collectivités ou d'une autre manière de traiter le lien entre décentralisation et foncier en mettant l'accent sur la décentralisation des modes et procédures de gestion plutôt que sur les collectivités décentralisées. Mettre en place des procédures de gestion foncière au niveau villageois, lequel n'a pas de personnalité juridique, revient en effet à donner la primauté au mode de gestion décentralisée plutôt qu'au renforcement des pouvoirs et compétences des collectivités décentralisées.

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'État.

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'État⁵.

On aurait pu souhaiter que la collectivité bénéficie de la présomption de domanialité qui profite à l'État, en particulier sur les terrains vacants et sans maître, ou assez souvent sur les terrains non appropriés selon les règles du droit écrit. Ce n'est pas le cas.

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

• La capacité des collectivités à mobiliser des ressources à référence foncière

Dans ce domaine, peu d'innovations depuis la version de 2000 même si certains pays font des efforts en la matière comme c'est le cas à Madagascar qui a transféré la responsabilité de la collecte de l'impôt foncier aux communes, or c'est leur ressource fiscale la plus importante, au moins potentiellement.

⁵ D'ailleurs, on constate souvent que les mêmes textes qui englobent dans le patrimoine de la collectivité les terrains affectés par l'État précisent que ces derniers sont inaccessibles, de quelque manière que ce soit, et qu'ils doivent revenir au domaine privé de l'État lorsque l'objet qui a justifié leur affectation n'existe plus.

ment. Même dans ce dernier cas, la capacité des collectivités à mobiliser des ressources à base foncière ne peut être, dans le meilleur des cas, que proportionnelle aux pouvoirs qui leur sont reconnus en matière de gestion domaniale et foncière. Là encore l'innovation malgache, qui est celle de la gestion foncière décentralisée au niveau communal, devrait porter des droits dans les prochaines années.

Cette situation s'explique facilement. Comme cela a été indiqué dans le point C, la 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. L'inventaire de ces biens domaniaux est généralement inexistant et demeure presque impossible à mener tant que l'Etat n'aura pas procédé à l'inventaire de son propre domaine. Les locations et ventes de terrains ne peuvent donc être que faiblement génératrices de ressources.

Il reste les ressources tirées de la fiscalité nationale. La plupart du temps, il s'agit d'une fiscalité générée 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 existent 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 mise en place d'outils partagés permettant une meilleure gestion fiscale, en particulier en milieu urbain avec le Registre foncier urbain du Bénin par exemple⁶. Mais il n'y a pour ainsi dire 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.

● 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 ; ensuite, l'association des acteurs locaux à cette gestion, même si elle se développe, semble encore très relative.

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 reprendre le tableau sommaire dressé en 2000 :

- Approche globale intégrée : Un même texte de loi (avec ses textes d'application) prend en compte l'ensemble des modalités d'occupation et d'utilisation de l'espace ; c'était le cas au Burkina Faso avant les évolutions de la RAF⁷. L'avantage est assurément dans la simplicité qui résulte

⁶ 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.

⁷ Loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996 précitée.

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 1964 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 du 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.
- Approche globale « personnalisée » : c'est le cas du Mali avec son texte sur le domaine des collectivités territoriales décentralisées⁸. 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 et/ou les préoccupations du moment, sans se préoccuper de leur articulation avec les textes déjà existants, 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.

. 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 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 précisé 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 exemple⁹, 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.

● Conclusion provisoire : la nécessité de renforcer les pouvoirs fonciers locaux

À l'issue de ce premier point section, 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

⁸ Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.

⁹ Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996, relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables.

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'État assumant la responsabilité de veiller aux grands équilibres nationaux. Cette approche légale ne se traduit pas nécessairement dans la pratique par l'existence de véritables collectivités locales autonomes et responsables. Trop de problèmes se posent, notamment pour l'effectivité du transfert des compétences mais aussi en matière de ressources, celles-ci faisant largement défaut, remettant donc en cause la capacité à agir des collectivités.

Cette perception de la décentralisation trouve son corollaire dans l'examen du Foncier. L'organisation administrative du territoire ne peut prendre son sens en Afrique comme ailleurs 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'État 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, reconnues, et dotées des moyens nécessaires pour l'exercice de leurs compétences et charges.

II. Quelques pistes de réflexion et d'orientation

Comme dans l'édition de 2000, il paraît intéressant ici de proposer quelques pistes ou orientations de réflexion concernant notre sujet.

En 2000, on avait proposé que ces éléments soient présentés autour de trois idées directrices :

- la nécessité de distinguer entre deux conceptions de la décentralisation : celle qui vise à la « refondation » de l'État et celle, moins ambitieuse, qui a pour objectif de modifier les modes de gestion de l'État. L'identification des acteurs locaux est à ce prix ;
- l'affirmation que le pouvoir foncier ne devait pas demeurer l'exclusivité de l'État. Un partage devait s'imposer 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 pouvant avoir d'utilité que dans la mesure où les conditions institutionnelles et pratiques lui permettraient d'être réel, concret, perceptible par les administrés ;
- l'affirmation aussi que le pouvoir foncier ne pouvait être dissocié de celui sur les utilisations que la terre supporte, au risque de remettre en cause le bon fonctionnement des pouvoirs en place. Cela devait impliquer que soit prise 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.

Depuis 2000, comme on l'a montré dans la section 1, des évolutions sont en cours ; elles ne concernent pas directement la décentralisation à quelques exceptions près, mais le pouvoir sur la terre et sur les ressources naturelles renouvelables. Compte tenu de ces évolutions, il paraît intéressant et parfois nécessaire de faire les quelques propositions ci-après.

• 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. En 2000, la question se résumait à rechercher le niveau de collectivité locale le plus adapté en fonction des compétences à exercer. Ce qui supposait 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.

Compte tenu de l'évolution des modes d'organisation de l'Administration territoriale, de l'évolution des textes relatifs à la gestion du sol, il convient dorénavant peut-être de s'intéresser plutôt à la gouvernance foncière, autrement dit aux modes de gestion publique des sols et des ressources naturelles renouvelables. Autrement dit, plutôt que de travailler sur des collectivités susceptibles de recevoir les compétences, il serait sans doute utile de travailler sur la manière dont les compétences peuvent être exercées autrement, de manière décentralisées, sans tout le dispositif de collectivités utilisé jusqu'ici qui a pour effet d'amplifier les problèmes d'organisation, de gestion et donc de coût. C'est aussi une manière, remarquons-le au passage, de positionner autrement la question du village, un peu à l'exemple de ce que propose la nouvelle foncière rurale du Burkina Faso (et que l'on retrouve par exemple dans le dispositif mis en place en Tanzanie à partir du Land Village Act ou sous d'autres formes en Angola).

Il s'agirait donc d'abandonner, au moins pour les pays de tradition juridique française (mais c'est valable dans des pays utilisant d'autres références juridiques), la logique fondamentale qui consiste à s'appuyer sur l'identification des personnes morales, collectivités décentralisées, avant que de déterminer les compétences à leur transférer. Rappelons que cette logique d'ensemble 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.

L'idée de légitimité est donc essentielle. Mais elle n'est pas propre à la décentralisation car elle devrait s'appliquer de manière générale à tous les rapports collectifs au sein d'une communauté et constituer une dimension aussi bien fondatrice que constitutive du droit. 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 de 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 qu'il faudrait fonder les collectivités locales sur l'exercice du pouvoir foncier. L'enjeu n'est pas là. L'enjeu de la décentralisation est de permettre au niveau local un exercice des compétences de gestion administrative et publique que l'État ne peut pas assumer. Le débat sur la pertinence de la commune ou du village se pose donc autrement.

Et ici, la gestion domaniale et foncière est susceptible d'apporter des éclairages contradictoires. Quand on examine les réalités, les textes fonciers, 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. 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 reconnu 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 compétences locales décentralisées. L'identification immédiate de collectivités décentralisées, jusqu'ici considérée comme un préalable, 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 une dénomination, un territoire défini en fonction des compétences y exercées. Il en ressortirait la nécessité de s'interroger sur le processus d'identification des instances représentatives. L'État y trouverait sans doute son compte, en créant les conditions du dé-

veloppement local, en utilisant ces « structures » comme partenaires de son action, sans pour autant rentrer dans un processus de reconnaissance systématique toujours difficile à maîtriser.

● Revenir sur la distinction entre le « rural » et l'« urbain »

En liaison avec les éléments précédents, il paraît nécessaire de revenir sur un autre débat très courant, celui de la distinction entre un foncier rural et un foncier urbain, 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-t-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 monde 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. À 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 œuvre.

L'important serait donc de donner à toutes les collectivités ou à des communautés d'intérêt les moyens nécessaires et les compétences pour agir, les modalités techniques variables selon les zones rurales ou urbaines ne relevant pas de la compétence foncière mais d'autres plus spécifiques travaillant en liaison étroite avec celles en charge du foncier. Si on revient sur l'exemple cité plus haut de la manière dont fonctionne l'attribution des terres dites rurales au Burkina Faso, on peut s'interroger sur la pertinence de limiter ce dispositif aux seules zones rurales.

La question si difficile à régler des limites entre l'urbain et le rural perdrat donc tout son intérêt, du moins en tant que résultat de la différenciation des collectivités.

● 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, personnel, exclusif, plus ou moins absolu, portant sur un bien foncier défini avant tout comme une surface géométrique bornée. Ce droit de propriété est donc généralement l'aboutissement logique et normal de la quasi-totalité des procédures. La question est de savoir si cette 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 de gestion foncière, 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 là, une première question se pose, 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 garantit 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'État 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 avant de devenir, si les conditions étaient remplies, l'attributaire définitif du terrain, une procédure complémentaire permettant ensuite d'obtenir un titre de propriété.

A partir de là, une autre question apparaît : 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. À 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. L'approche du droit de propriété moderne ne devrait-elle pas être conçue en ce sens. Cela supposerait que soit reposée la question de la nature du bien sur lequel porte la propriété : surface ou « utilité » potentielle de celle-ci ? Cela va très loin et la cohérence globale des législations foncières devrait sans doute en tenir compte.

La réflexion sur cette même idée permettrait sans aucun doute 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 foncières¹⁰ serait sans doute ici d'une grande opportunité.

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.

● 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 cas 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'État, 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 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 satisfais de manière précise et distincte car les objectifs ne sont pas les mêmes : 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'État 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

¹⁰ La théorie des maîtrises foncières a été formalisée par Étienne 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, 388 pages. De manière un peu caricaturale, selon cette théorie qui marque l'aboutissement d'une longue série de travaux multidisciplinaires, il 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 de l'encadrement juridique. Il ne s'agirait plus de s'intéresser à 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.

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'État, 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'État, 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'État 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'État 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'État.

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

Le droit de la terre, 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.

. 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 (par exemple le domaine public), 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.

Les abus issus du mauvais emploi de certaines appellations procédurales ne sont pas 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 langage 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 pour une bonne gouvernance foncière, une condition forte de toute réforme réelle des pratiques domaniales et foncières.

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 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 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, etc.

On peut donc en déduire la proposition suivante : toute action de formation 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.

En parallèle, il conviendrait de ne pas négliger l'information qui 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, etc., 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.

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). 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 ; ensuite, l'accès à l'information générale doit être aussi peu onéreux que possible sinon gratuit ; encore, 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 ; enfin, elle doit être tenue à jour. Ce qui devrait impliquer la mise en place des outils et méthodes permettant de maintenir la disponibilité et la mise à jour de l'information sur les principales questions institutionnelles.

• Une plus grande cohérence entre les textes fonciers et ceux relatifs à la gestion des ressources naturelles

L'objectif doit être de rendre plus cohérents les textes relatifs à la terre et ceux relatifs aux ressources naturelles renouvelables, notamment dans une démarche de gestion décentralisée. Cela devrait impliquer les démarches suivantes : 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.

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

Le droit sur la terre constitue une de conditions d'accès à la plupart des ressources naturelles, en permettant d'une part, de régler la question de leur disponibilité, d'autre part, de disposer d'un cadre juridique fixant le régime juridique du territoire qui les supporte. 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 physi-

que, il n'y a pas forcément coïncidence entre les différents droits susceptibles de concerter le sol ou la ressource naturelle concernée. Il peut y avoir complémentarité, mais il peut aussi y avoir des situations conflictuelles. Beaucoup de conflits viennent des incertitudes de la maîtrise de ces différentes ressources y compris la terre, situées sur un même territoire.

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. Si le Burkina Faso constituait une exception remarquable compte tenu de la RAF, les évolutions de celle-ci depuis quelques années vont dans le sens contraire. Il faudrait donc opérer une double action de mise en cohérence, d'abord concernant la gestion globale des différentes ressources naturelles, ensuite pour préciser les liens entre le droit de la terre et celui des ressources naturelles. Pour ce faire, il devrait être tenu compte tout particulièrement des complémentarités qui existent au niveau des pratiques et qui attestent que souvent, des ententes sont possibles à condition de bien coordonner les interventions des différents ayants droit.

. La nécessité de modifier la 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, ce qui devrait impliquer de tenir compte du droit foncier. Les approches peuvent être variables selon le contexte : on peut établir, comme au Burkina avec la RAF, texte unique intégrant les règles relatives à la gestion du sol et celles relatives aux ressources naturelles, ou disposer de textes spécifiques à chacune des catégories comme c'est le cas dans la plupart des pays. Il s'impose semble-t-il, de faire une évaluation plus approfondie des intérêts et inconvénients de chaque approche, dans chaque pays en fonction notamment des textes déjà existants mais aussi des compétences disponibles pour réaliser le travail.

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 ou d'exploitation d'une ressource naturelle, y compris le sol, soit menée selon une procédure très pratique impliquant un bilan préalable 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, etc., 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.

• 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'État, 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.

Mais cela implique que la démarche institutionnelle ne se limite pas à l'élaboration de textes déterminant les instruments, les procédures et les responsabilités. Il faut aussi que des outils concrets soient mis en place, dans une collaboration réelle entre les services de l'État et ceux des collectivités. Encore une fois, cela nécessite que les compétences et les territoires d'exercice de celles-ci, soient clairement définis dans le cadre des nouvelles législations. Cela nécessite ensuite que toutes les collectivités soient dotées, le plus vite 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.

Pour conclure cette introduction, 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.