

ELEMENTS DE PROPOSITIONS : Réflexion sur le foncier et la décentralisation en Afrique de l'Ouest

FONCIER ET DECENTRALISATION EN AFRIQUE DE L'OUEST

Pr Cheibane COULIBALY
Université du Mandé Bukari

A la fin des années 1980, les chercheurs travaillant sur la question du foncier en Afrique ont fait porter leur espoir sur les programmes de décentralisation qui se concevaient ou se mettaient en place dans les différents pays. Beaucoup avaient préconisé la mort des codes domaniaux et fonciers et la mise en place de textes d'orientations générales qui garantiraient plus de flexibilité dans la prise en compte des règles locales de gestion des terres mais également dans celles des intérêts des communautés locales. La décentralisation devait permettre de trancher entre différentes options sur différentes questions intéressant le foncier :

- Options quant aux modes de sécurisation. Quoi sécuriser ? Qui sécuriser ? Comment sécuriser ? Par qui sécuriser ?
- Options quant à la gestion des ressources foncières : système étatique ou gestion locale ?
- Options quant au règlement des litiges : droit étatique ou conciliation par les institutions locales ?
- Options quant au rôle de l'Etat : Etat interventionniste ou régime libéral mettant l'accent sur la privatisation des ressources foncières ?
- Option quant à la structure juridique : code rural ou charte foncière ?

En somme la décentralisation fut conçue comme une panacée à toutes les difficultés de gestion, particulièrement celle des ressources foncières. Mais, suite aux conflits fonciers que différents pays ont connus avec la mise en place des programmes de décentralisation, il est apparu bien vite que la décentralisation, comme toute forme d'administration, pouvait également conduire à la damnation. La première des difficultés rencontrées par les programmes de décentralisation dans la gestion des ressources foncières vient du fait que ces programmes reposent sur une stratégie de réduction (d'homogénéisation institutionnelle) dans un contexte où la vie institutionnelle est riche et variée et où les structures se caractérisent par leur grande capacité de résistance due à leur flexibilité. Ainsi dans la plupart de ces programmes, les « *biens communs* » doivent tous recouvrir la forme de « *biens publics* » (étatiques ou communaux).

Dans le cas spécifique du Mali, jusqu'ici la décentralisation a mis l'accent sur la nécessité de procéder à une nouvelle répartition des tâches, des responsabilités et des ressources: redéfinition des rôles des institutions existantes, création de nouvelles institutions, définition des relations entre les institutions et mise en place de nouveaux mécanismes de fonctionnement.

Ceci soulève déjà des questions importantes de recherche - action sur au moins les cinq (5) points principaux suivants: la clarté de l'objectif politique visé ; les niveaux de mise en place des institutions ; le rythme de conduite de la réforme ; la préparation des acteurs et les principes fondamentaux de fonctionnement des institutions.

S'agissant de la clarté de l'objectif politique visé, on peut considérer que la meilleure mobilisation des ressources dont peut disposer un pays doit commencer par la mobilisation maximale des ressources endogènes, l'aide publique au développement n'apparaissant que comme appoint. Une gestion performante des ressources suppose des équipes efficaces de gestion et des mécanismes efficaces de contrôle.

Aujourd'hui la réflexion au Mali est assez avancée concernant la répartition des tâches et des responsabilités même si cela demeure surtout au niveau des textes.

L'obstacle majeur à l'application demeure d'ailleurs le manque de réflexion approfondie sur les ressources elles-mêmes: leurs caractéristiques, leur origine, leur statut, leurs modes de gestion jusqu'ici. Cette réflexion doit être interne et internalisée c'est-à-dire reposer sur la vision des Maliens et de la majorité sinon de tous les Maliens directement intéressés à la mobilisation et à la gestion des ressources locales et nationales en passant par l'intercommunal. Cette réflexion doit être partagée avec les peuples voisins directement impliqués dans la gestion des espaces transfrontaliers.

La question des niveaux de mise en place des institutions renvoie à la problématique des espaces. La question est de savoir si les Etats pauvres qui se lancent dans des programmes ambitieux de décentralisation ne gagneraient pas à utiliser les espaces d'expression de solidarité de leurs peuples comme lieux de création des collectivités décentralisées. Ces lieux de solidarité sont le village (ou la fraction, ou le quartier dans les villes), les institutions pré-coloniales supra-villageoises (comme le Kafo ou Kafu de l'aire culturelle Mandingue).

La seconde question cruciale est : Quelles institutions entre la Commune et le pouvoir central ? Quelles institutions Inter-Etats pour la gestion des espaces transfrontaliers ? Quelles institutions pour assurer l'intégration sous-régionale avec des programmes de décentralisation si différents et des législations foncières si différentes ?

Le problème du rythme de conduite de la réforme renvoie à la question du temps. Le Mali a choisi de créer simultanément près de 700 nouvelles communes, refusant les propositions d'échelonnement dans le temps et dans l'espace. Il apparaît aujourd'hui que le volontarisme politique au niveau national ne gomme pas l'hétérogénéité des situations locales. L'égalitarisme affiché par l'Etat dans son traitement des communes ne favorise ni la pratique de l'équité dans son appui aux communes ni la pratique de la solidarité

entre communes ayant des ressources et celles qui en ont moins (comme celles du Nord par exemple). La question est de savoir aujourd'hui comment re-introduire cette notion de temporalité (de rythme) dans le développement communal, ainsi que les notions d'équité et de solidarité.

La préparation des acteurs fait comprendre que la décentralisation est la mise en route d'un projet de société dont la réalisation n'est pas un problème de la seule « élite ». La préparation des acteurs principalement les moins bien « informés » ne saurait se faire à partir de programmes de formation et d'information au rabais. Au contraire il faut avoir pour ambition d'amener les différents groupes d'acteurs au même niveau de compréhension ou à tout le moins, d'information. Ceci demande des programmes d'autant plus fournis que le groupe est moins formé et informé. La question plutôt d'ordre pédagogique est de savoir comment trouver le langage et la langue (nationale dans la plupart des cas) adéquats, comment élaborer les documents et par qui faire la formation et l'information. (Se reporter au Programme Formation du Projet lancé par l'Université Mande Bukari et 5 communes rurales « Les savoirs et savoir-faire locaux : socle culturel du développement et de la démocratie »).

Les principes fondamentaux de fonctionnement des Institutions demeurent un des aspects cruciaux des politiques de décentralisation. D'abord le principe fondamental qui sous-tend le mécanisme de fonctionnement des institutions : le Mali est aujourd'hui tiraillé entre l'application du principe de subsidiarité (reposant sur l'affirmation d'une autonomie certaine des institutions) et le maintien du principe de tutelle qui a jusqu'ici caractérisé le fonctionnement des institutions. La question a un aspect manifestement politique (des intérêts différents en jeu), mais elle couvre également un aspect technique sur lequel il convient de réfléchir. La question est jusqu'où le principe de subsidiarité devra être appliqué (au regard des « fonctions régaliennes » de l'Etat et des contraintes de la mondialisation), comment et à quel rythme le principe de tutelle doit être levé.

Ensuite apparaît le principe de passage des responsabilités d'anciennes institutions aux nouvelles : si comme indiqué plus haut le partage des responsabilités est indiqué dans les textes, la méthode permettant aux anciennes institutions de gestion au niveau local (notamment des ressources naturelles et du foncier) d'accepter que la commune prenne ces responsabilités n'est pas définie. Ceci ouvre la voie à différents conflits violents ou à l'inefficacité des nouvelles communes installées.

L'autre difficulté à laquelle se sont heurtés et se heurtent encore nos Etats dans la gestion des ressources foncières est la définition des domaines de responsabilité : ceux de l'Etat, des collectivités locales décentralisées et des communautés. Les Etats ont rarement su résister à « *la tentation totalitaire* » (« *l'envers inévitable de la démocratie libérale* » selon Pierre Hassner) incarnée ici par l'accent mis sur la déconcentration plus que sur la dévolution et le contrôle des formes de représentation des communautés, par

l'imposition de la logique de parti (par le fait d'écarter les candidatures indépendantes ou d'en réduire la portée réelle, même dans le cadre d'élections locales).

Les législations nouvelles qui se sont mises en place suite aux programmes de décentralisation et au processus de démocratisation ne manquent pas de lacunes dont trois fondamentales ici citées :

Une construction juridique lacunaire et inachevée caractérisée par :

- une clarification approximative des règles de fonctionnement ;
- une garantie prudente et limitée des droits, pouvoirs et compétences des communautés locales et des collectivités locales décentralisées : fragilité des pouvoirs et compétences transférés aux communautés locales ; exigüité et étroitesse des pouvoirs et compétences transférés aux collectivités territoriales décentralisées.

Une performance socio-économique et écologique encore faible et marginale avec :

- des retombées socio-économiques globalement faibles pour les populations riveraines et un impact limité sur la gestion durable des écosystèmes ;
- un impact socio-économique et écologique marginal et mitigé au niveau des collectivités territoriales décentralisées.

Un cadre institutionnel en évolution mais encore inadapté.

Les observateurs et analystes politiques n'hésitent pas à faire part de leur étonnement face à la rapidité avec laquelle les pays d'Afrique de l'Ouest ont su surmonter certains des obstacles les plus importants que rencontre tout processus d'intégration.

Les satisfecit ne doivent pas faire oublier les lenteurs vécues et surtout les dangers actuels dus essentiellement, concernant notre propos à :

- *l'urbanisation croissante* qui met en péril la sécurité foncière des producteurs ruraux et la sécurité alimentaire de tous ;
- *la mauvaise gestion actuelle par les Etats des espaces transfrontaliers*, ce qui multiplie les conflits armés si meurtriers pour la sous-région.

Les études menées par le Club du Sahel (WALPS) ont montré une urbanisation de plus en plus poussée en Afrique de l'Ouest, urbanisation qui s'accélérera durant ce nouveau siècle. Certains n'hésitent d'ailleurs plus à dire qu'il n'y a pas de développement possible sans urbanisation, et ceci malgré le défi écologique qui est posé. Que la tendance à la constitution de mégapoles soit, ou ne soit pas, une fatalité ne doit pas nous faire perdre de vue le double danger de ces villes qui « mangent » les terres cultivables et de l'agriculture urbaine qui tente de « manger » des espaces dans les villes, ces deux mouvements entraînant des conflits de plus en plus violents. Les conflits armés inter-Etats dus pour la plupart aux velléités de contrôle d'espaces transfrontaliers ne sont plus

motivés par l'existence (virtuelle) de richesses minières mais bel et bien par la recherche du contrôle des espaces agro-pastoraux.

Il semble qu'une des pistes vers l'harmonisation des politiques de décentralisation soit la définition de formes de gestion plus consensuelles du transfrontalier. Il est intéressant d'imaginer les avantages d'une politique dans laquelle la définition des formes de gestion de l'espace transfrontalier fait l'objet d'un effort commun des différents Etats qui se mettraient d'accord sur le fait que ces espaces ne soient pas gérés dans une logique d'application de codes domaniaux et fonciers différents et parfois contradictoires. En tout cas, la quête aujourd'hui en Afrique de l'Ouest est comment bâtir des compromis. Cette construction de compromis doit reposer sur le principe de subsidiarité qui focalise sur le partage des pouvoirs, des responsabilités et des ressources, sur un degré effectif d'autonomie des différents niveaux du local, sur la prise en compte des savoirs et savoir-faire et des valeurs des civilisations endogènes, bref sur la dévolution. Et cette dévolution, il faut la préparer en y accordant le temps nécessaire et une formation de tous les acteurs selon leurs besoins.

Malgré la complexité des problèmes à l'intérieur des pays (comme vient de le montrer l'exemple du Mali), bâtir des compromis ne peut aucunement signifier un retour en arrière sur les programmes déjà largement entamés. Mais il est encore possible de définir des formes plus consensuelles de gestion des ressources en élargissant ces formes à l'intercommunalité. J'ai toujours pensé que la définition de l'intercommunalité, notamment concernant les ressources naturelles, devait précéder toute tentative de définition de l'attribution et de la forme de gestion des ressources au niveau communal, parce que l'intercommunal peut être cet espace privilégié de cogestion issue du compromis entre :

- les institutions de l'Etat et les institutions locales endogènes ;
- les formes de gestion publique et les formes de gestion plus communautaires ;
- l'économie de marché facteur aujourd'hui incontournable de circulation des richesses et l'économie de subsistance (élément indispensable de sécurisation pour beaucoup).

Une hypothèse intéressante est que le transfrontalier joue entre les Etats le même rôle que l'intercommunal entre les communes du même pays, c'est-à-dire celui d'un espace privilégié de cogestion issue de types de compromis comme définis plus haut.

Mais tout cela reste soumis au retour de la paix civile, à une volonté politique forte, intelligente et apaisée, à la levée de cette contradiction politique fondamentale en Afrique entre les besoins du développement et le comportement des déprédateurs des deniers publics des élites politiques. Tout cela reste soumis, du côté des partenaires Occidentaux de l'Afrique, à l'acceptation d'une vision pluraliste des chemins permettant aux différents pays de bâtir une démocratie source de développement et respectueuse des droits des personnes et des peuples. Il est à souhaiter que les travaux des

chercheurs participent de la fondation de telles philosophie et pratique politiques, en imaginant au niveau du foncier des solutions assurant la sécurisation des usagers, une exploitation performante et durable des ressources et la paix dans la sous-région.