



(2)
SEMINAIRE POUR PROFESSEURS D'UNIVERSITE.

Commentaire du Professeur Carney sur la note du Professeur LEDUC:

"Propriété et Administration des Ressources en Afrique".

La note du Professeur Leduc traitant de la propriété et de l'administration des ressources en Afrique a évidemment pour but de soulever des problèmes et non de les discuter. Il n'est pas non plus dans mon intention de préjuger des échanges de vues qui au auront lieu durant le séminaire mais plutôt de mettre en relief les dits problèmes afin de faciliter les discussions approfondies qui suivront.

La note du Professeur Leduc met en évidence les points entre lesquels il convient d'établir une distinction nette : 1) la propriété, 2) l'utilisation et 3) l'administration des ressources. Ces trois points, il est vrai, peuvent se chevaucher dans une large mesure. Ces distinctions se justifient en partie pour des raisons d'ordre pragmatiques et en partie par la philosophie adoptée par le Gouvernement lorsqu'il envisage ces trois aspects, dans le contexte du développement économique.

Il est devenu courant, désormais, pour nombre de gouvernements africains, de qualifier leur politique économique de "socialisante" et, pour un grand nombre d'observateurs, de prendre cela au pied de la lettre. Cependant, les expressions "socialisme africain" ou "voies africaines vers le socialisme" sont dénuées de sens ou de contenu précis. Ces phrases ne reflètent que la vague aspiration de la plupart des pays d'Afrique, ayant récemment accédé à

l'indépendance se disant socialistes, qui souhaitent exercer une certaine influence ou un certain contrôle sur l'orientation de leur économie. Il s'en suit que certains types de socialismes africains n'impliquent qu'une réaffirmation de la propriété foncière collective et l'extension de cette forme de propriété à l'entreprise par le truchement de la coopération: l'on pourrait citer en exemple, dans le cas de l'exploitation agricole, l'octroi de crédits agricoles et la commercialisation des produits. D'autres formes de socialisme sont caractérisées par la participation du gouvernement, ou de chefs politiques, à des entreprises mixtes auxquelles participent également des capitaux privés étrangers, et ceci va souvent de paire avec les coopératives. En pratique ces soi-disantes formes de socialisme n'ont rien de doctrinaires car elles sont pragmatiques plutôt que de socialistes, dans le sens traditionnel du terme: c'est à dire la propriété collective ou étatique des moyens de production. Peu de pays Africains pratiquent le socialisme proprement dit, ou sont même en mesure de le faire, car les moyens de production, du point de vue industriel, ne peuvent être tirés du pays et doivent être importés, même lorsqu'il ne s'agit que de simples outils agricoles telles que la houe et la machette. Lorsqu'un pays manque de connaissances, de moyens technologiques et de capitaux, la voie est ouverte aux diverses formes de propriété et d'utilisation des ressources, le choix étant lié aux conditions auxquelles l'investisseur étranger est prêt à fournir les moyens externes de production destinés à faciliter le processus de croissance.

Néanmoins une philosophie est un point de départ utile - cependant pour être efficace en pratique, elle devrait être appliquée de manière pragmatique aux divers problèmes qui se présentent et dans leur contexte; et ce ne sont pas les problèmes qui devraient être embriqués dans le système philosophique. Selon l'optique adoptée il y a succès ou échec ainsi que l'ont démontrées divers expériences africaines. Toute philosophie digne de ce nom trouve sa justification dans les résultats acquis: et ceci s'applique également au socialisme.

La propriété collective des moyens de production s'avère opportune dans la mesure où, vu les circonstances de son application, ce système donne de meilleurs résultats qu'un autre. Cette philosophie doit également promouvoir le bien être collectif et le bien-être de l'individu. Il ne s'agit cependant pas là d'une prérogative ou d'un monopole réservé au socialisme. Ses aspects de ces deux types de bien être se retrouvent dans tout système économique.

Partant donc de cette philosophie du socialisme, que les gouvernements africains semblent, ou du moins prétendent, vouloir appliquer, et compte tenu du fait qu'il y a actuellement en Afrique certaines limitations à sa complète application étant donné la part importante que représentent les importations dans les moyens de production, nous allons évaluer cette philosophie en fonction des trois aspects des ressources en Afrique, et ceci d'une manière pragmatique, à la lumière de la note du Professeur Leduc.

Considérons tout d'abord la propriété. Est-ce possible d'appliquer à l'Afrique le système de la propriété collective et dans quels domaines? Le socialisme est souvent préconisé dans le cas des ressources naturelles comme reflétant la souveraineté de l'état. Mais cela devrait représenter davantage que le simple droit souverain du peuple, à travers son gouvernement à la propriété collective de ces ressources. En effet la justification première d'un tel système doit être qu'il conduit à de meilleures méthodes de conservation dans l'industrie extractive, l'agriculture, la sylviculture et la pêche que celles qui prévaudraient en vertu d'un autre système, tel que la propriété privée. Le droit à la propriété, s'il n'est pas lié à l'obligation de conservation, est de peu de valeur, quel que soit le système de propriété envisagé. C'est en vertu de ce raisonnement et à juste titre que l'absentéisme du propriétaire a souvent été condamné. Le propriétaire absent n'entretient pas ses biens, il ne veille pas à ce que sa propriété demeure intégrale et productive. Il n'améliore pas sa propriété foncière en assurant l'irrigation, la protection du sol et le drainage. Il la laisse

aller à la dérive. Le Socialisation ne se justifie que si elle conduit à un esprit de conservation plus développé que ce ne serait le cas avec la propriété privée.

Malheureusement, dans la société africaine traditionnelle, rien ne porte à croire que la propriété collective des ressources naturelles, en soi présente des avantages ou des désavantages par rapport à la propriété privée. Car la conservation, en tant que telle, n'acquiert d'importance que dans la mesure où ces ressources sont utilisées (l'obligation de conservation se trouve transférée à l'utilisateur) vu que la propriété en soi s'identifie à la non-utilisation dans tout système. Ainsi l'on fait souvent appel à la fiscalité pour contraindre le propriétaire (non-utilisateur) à devenir utilisateur ou, du moins, pour qu'il s'intéresse activement à l'utilisation des ressources. Il est donc important de faire une distinction entre propriété et utilisation; l'absence d'une telle distinction même souvent à la confusion.

En effet l'on prétend souvent, lorsque l'on traite de la propriété foncière en Afrique, que la propriété collective décourage l'utilisation efficace des ressources car elle n'assure pas la propriété. Pour confirmer ce point de vue, l'on cite souvent la culture itinérante sous régime de propriété collective. Rien n'est moins vrai. La sécurité de tenure du latifundiste Portugais ou Latino-américain n'incite pas à l'utilisation ou la bonne utilisation du sol. La propriété privée n'a pas empêché l'exploitation abusive des ressources forestières ou des sols, pendant les premiers temps de la colonisation et du développement économique de l'Amérique, plus que ne l'empêche l'insécurité que ressent l'individu dans le cadre de la propriété collective en Afrique. La propriété est essentiellement synonyme du droit de non-utilisation de la propriété.

Si l'on fait passer la propriété collective du domaine des ressources naturelles à celui des moyens de production industrielle (usines, machines, équipement) les mêmes arguments peuvent être appliqués. Le critère n'est pas de savoir à qui appartiennent les machines ou la terre mais de savoir si ce

type de propriété est propice à une bonne gestion c'est-à-dire dans ce cas permet de maintenir le capital intact tout en assurant l'entretien du matériel et les frais de roulement. Malgré toutes ces préoccupations philosophiques quant au bien-être de la société, il n'y a pas de preuves empiriques qui puissent confirmer le point de vue suivant lequel la propriété collective des moyens de production est en fait supérieure ou inférieure à la propriété privée; et le socialisme africain, si même s'il n'est pas assimilé au socialisme traditionnel, doit encore faire ses preuves dans ce domaine.

En ce qui concerne l'un des aspects de la propriété, l'approche socialiste en fait semble plus faible; il s'agit du droit du revenu dérivé de la propriété. Suivant le système de propriété privée, le propriétaire individuel a automatiquement droit au revenu de sa propriété dès qu'elle est utilisée, alors que ce n'est pas le cas dans le contexte socialiste. Par conséquent, si l'un des objectifs du développement économique est d'écroûtre les revenus individuels, le système de propriété privée semble préférable au système de propriété commune, toutes considérations morales mise à part. On est donc amené à penser que l'opposition à la tenure foncière communautaire en Afrique, opposition de la part des étrangers attachés au système de la propriété privée est due au fait que ceci restreint les revenus privés des non-africains et aussi des Africains.

Il y a encore un autre aspect de la propriété privée, et particulièrement lorsqu'il s'agit de la terre, qui mérite d'être étudié sérieusement par les gouvernements africains tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'un continent peu peuplé et ne possédant pas de marchés adéquats pour la demande et la consommation en puissance. C'est là le stimulant que ce système pourrait fournir à la "marche vers la frontière", la croissance de la population et le développement économique d'une manière générale. Ainsi le Homestead Act, le Morrill Act et la législation sur les chemins de fer, votés par le Congrès des Etats-Unis en 1862 pendant la Guerre Civile, et cédant gratuitement des terres à des citoyens individuels, créant des collèges d'agriculture et de formation mécanique tout comme la construction de réseau de chemin de fer Transcontinental ont contribué dans une vaste mesure pour encourager l'établissement à demeure et la croissance d'une vaste population rurale, et a aussi attiré les pauvres immigrants qui ne possédaient pas de terre dans l'ancien continent, et ainsi

à aider à promouvoir le développement économique général. Etant donné que le problème de la conservation n'est pas une forte caractéristique de l'un ou l'autre des systèmes de propriété et ceci tout particulièrement lorsqu'il s'agit de ressources naturelles la thèse de la propriété communautaire de ces ressources est en fait affaiblie et celle de la propriété privée considérablement renforcée, dans le cadre du développement économique, étant donné l'effet de cette deuxième méthode sur le revenu de la population et du développement général. Les arguments en faveur de l'un ou l'autre type de propriété se retrouveront forcément parmi ces critères. Cependant les effets sur le revenu sinon sur ceux la population de la propriété privée de la terre ne doivent pas être considéré comme automatique. Même du point de vue de la population une forte pression sur la terre qu'il s'agisse de propriété privée ou communautaire risque de menacer les moyens d'existence du propriétaire marginale ou de l'exploitant marginal, de même qu'une rapide augmentation de la production par des méthodes plus efficaces d'utilisation de la terre menacerait les revenus du propriétaire ou de l'exploitant marginal.

Passons maintenant à l'examen de l'utilisation des ressources. On peut dire qu'ici il y a lieu d'évoquer des philosophies différentes et des opinions portant sur l'utilisation socialiste ou non-socialiste des ressources. La propriété communautaire n'est pas forcément ni techniquement une entrave à l'utilisation privée des ressources en vertu de baux de types divers, de même que la propriété privée n'est pas un obstacle à l'utilisation communautaire par l'intermédiaire d'agences gouvernementales. Ici encore l'option pour ou contre la propriété collective ou privée peut être faite à partir des résultats. Un cas pertinent est la réforme agraire dans le sens le plus large du terme. La redistribution de larges domaines aux paysans avec la croyance erronée que propriété est synonyme d'utilisation et qu'automatiquement cela transformerait des paysans sans terre en agriculteur productif est une idée qui a coûté à bien des gouvernements leurs illusions favorites, alors que le regroupement de petites propriétés en grandes unités de production s'est souvent heurté au même obstacle. Le manque de connaissance technique pour l'exploitation de la terre, l'absence d'équipement, de semences, d'engrais et d'autres facilités, le crédit, les possibilités de marché. Dans le premier cas, les préoccupations philosophiques

se rattachent à l'idée de la propriété, et dans le second cas, le problème technique de dimension de production empêchent souvent la bonne compréhension du problème de base qui est l'utilisation et que ceci se revient à dire qu'il s'agit de techniques d'équipement, de semences, d'engrais, d'eaux d'irrigation, de drainage (ou de contrôle hydraulique), de crédit et de débouchés sur les marchés.

Par conséquent beaucoup de problèmes qui semblent de premier abord portés sur la propriété sont en fait des problèmes d'utilisation de ressource et que le remède à la non-exploitation ou à la sous-exploitation de vastes domaines n'est pas forcément de sacrifier les avantages d'une unité techniquement efficace et une production à une large échelle au fétiche de la propriété paysanne, mais de fournir une une utilisation efficace en substituant l'état au propriétaire privé sans forcément changer les bases de la propriété. Car il semble bien préférable de maintenir les revenus privés, provenant de la propriété (revenus taxés) plutôt que d'exproprier ou de nationaliser (avec ou sans compensation) et de redistribuer les fortunes privées en ccurant le risque par les expropriés ne puissent se réadapter, qu'ils thésaurisent ou gaspillent les compensations reçues, et que, finalement, ils dépendent de la charité d'Etat. Le résultat, du point de vue du revenu, peut être le même dans les deux cas, mais il peut toutefois varier dans la mesure où la charité de l'Etat risque d'être moins "charitable" que le revenu privé, et que l'on risque de détruire le sentiment de la valeur individuelle. Le correctif aux petites unités n'est pas forcément le regroupement, dans le sens physique du terme, avec un nombre inférieur de propriétaire; surtout lorsqu'il n'y a pas de problèmes démographiques. En agriculture, comme dans l'industrie, il y a suffisamment de place pour le petit producteur, les coopératives de production, et les importantes firmes commerciales dirigées par l'Etat. Le point essentiel consiste à assurer une utilisation efficace en prenant des dispositions appropriées à la dimension de l'unité, quelque soit le type de propriété. Ceci étant, le domaine général des activités économiques peut comprendre un large éventail d'unité technique de différentes dimensions.

Le processus contraire, la désocialisation de l'utilisation des ressources, est également valable. Le droit d'utilisation ou d'exploitation pourrait passer de la communauté, par l'intermédiaire du gouvernement, à des entrepreneurs privés avec ou sans modification des bases de la propriété. Il s'agit là d'un point qui mérite d'être noté dans le contexte africain où le manque de spécialiste et de capitaux peut obliger à transférer l'exploitation de la commune à des entreprises privées, gérées par des étrangers, qui sont en mesure d'introduire dans le pays les éléments essentiels à l'utilisation efficace de ces ressources. La communauté peut alors se borner à prendre les dispositions nécessaires relatives à la redistribution des revenus (taxes), à la croissance des investissements, (limitation des transferts des revenus à l'étranger) et à la formation de spécialistes locaux (programme de formation organisés par des étrangers et par le gouvernement pour le personnel local).

Lorsque propriété et utilisation sont combinées, il se pose automatiquement la question insoluble qui consiste à savoir quel type d'administration (dans le sens micro-économique, opposé à l'interprétation plus pertinente macro-économique dont on parlera plus loin) il faut adopter: d'état, au privé. Cette question ne peut être tranchée empiriquement car les coûts, selon qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre type d'administration, ne sont pas semblables. Cependant les coûts, dans le sens monétaire du terme, ne sont pas le seul critère pour résoudre le problème. Les résultats doivent être jugés en partie sur la base des coûts financiers, en partie sur celle de coût sociaux qui ne peuvent être évalués et, dans un contexte dynamique, en partie aussi sur la base de modification d'optique sur la responsabilité sociale. L'on prend ainsi conscience du fait historique que certaines entreprises, qui tout d'abord étaient administrées entièrement par le secteur privé, telle que l'éducation au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, où la production charbonnière au Royaume-Uni avant 1945, sont passées graduellement (ou brusquement) sous l'administration de l'Etat. Cette décision a été prise non sur la base de comparaisons des coûts financiers ou suivant le critère d'efficacité (puisqu'il n'y avait pas d'écoles d'Etat ni de mines d'Etat avec lesquelles on eût pu faire des comparaisons) mais avec la conviction que l'éducation faisait avant tout partie des responsabilités de l'Etat et non celle des entreprises privées, et qu'une solution socialiste résoudrait le problème des mines de charbon.

On trouve, à l'opposé, des cas où des entreprises, qui à un certain moment étaient la propriété, et étaient administrées, par l'Etat, et qui ensuite furent dirigées par des entreprises privées; par exemple les mines de nickel aux Etats-Unis, après la seconde guerre mondiale. C'était le résultat logique de la philosophie traditionnelle de ce pays suivant laquelle le gouvernement doit, dans la mesure du possible, se tenir en dehors du domaine des affaires, du moins pendant les périodes de paix. Cependant, dans ce même pays, après la seconde guerre mondiale l'Etat a commencé à administrer un certain nombre d'entreprises aussi importantes que la "Tennessee Valley Authority". Viennent ensuite les cas intermédiaires où des entreprises, qui sont apparemment la propriété et qui sont administrées par le secteur privé, et dont néanmoins le stimulant essentiel provient des activités de l'Etat qui est le principal ou le seul consommateur de leur production et qui, en conséquence basent leurs activités sur l'appui et les subventions de l'Etat. C'est par exemple le cas de l'industrie de la Défense aux Etats-Unis, en ce moment.

Il s'agit là de cas extrêmement clairs qui montrent combien il est futile d'adopter à priori une position doctrinaire sur la question consistant à déterminer le rôle de l'Etat, par rapport aux entreprises privées, dans le cadre de l'économie. Cette concession au réalisme se retrouve, dans une certaine mesure, lorsque des gouvernements africains prennent la position d'entrepreneurs à défaut d'entrepreneurs privés locaux, mais qui sont tout à fait disposés à transférer ces entreprises d'Etat au secteur privé, et à l'administration privée, aussitôt que les entrepreneurs locaux paraissent être en mesure et capables de reprendre ces affaires. Il reste évidemment à savoir si, dans un avenir relativement proche, il y aura un nombre suffisant de tels entrepreneurs et, dans l'affirmative, si les gouvernements mettront effectivement en oeuvre la politique qu'ils préconisent. Il faut dans le monde en constante évolution dans lequel nous vivons, adopter une position souple dans un domaine tel que celui que nous venons d'évoquer.

En ce qui concerne l'administration des ressources qui, dans le cadre de cette note, est prise dans le sens pertinent macro-économique d'administration des ressources de l'économie dans son ensemble, le point principal consiste à déterminer l'orientation qui sera donnée à l'utilisation des ressources. On admettra volontiers, dans ce contexte, que l'Etat doit avoir un contraste général sur la manière dont sont canalisées les ressources, sans pour cela qu'il adopte une position doctrinaire sur les moyens par lesquels pourra s'exercer un tel contrôle. Encore une fois, cette prise de position se justifie d'un point de vue pragmatique (basé sur des résultats) et philosophique (nature de l'homme). Les pays qui ont pris une position socialiste, disposent des différentes techniques de planification centrale pour exercer et mettre en oeuvre ce contrôle général. Mais peu de pays africains se trouvent dans cette situation. La nature humaine étant ce qu'elle est, à la lumière de l'histoire de l'humanité et des observations qu'on peut faire, les masses ne sont pas disposés à supporter longtemps une réglementation trop stricte de leurs activités économiques et sociales sans qu'apparaissent des structures adverses, des changements de caractère et d'attitude ou même une révolte qui supprimerait le système de contrôle. Il suffit d'avoir suivi l'histoire récente de l'Union Soviétique pour conclure qu'un certain relâchement du contrôle, même si il est très graduel, devient **inévitable**. Incidemment cette remarque n'est pas une prise de position sur la question de savoir si un pays doit, au départ, essayer de contrôler en détail les activités économiques et sociales du monde; elle implique simplement qu'après une période de contrôle stricte un certain relâchement est inévitable et que l'on doit donc s'y attendre.

De nombreux pays africains se trouvent actuellement dans une position où ils doivent combiner les méthodes directes et indirectes d'administration des ressources. Un des moyens des contrôles le plus courant est la taxation (revenus et ventes). L'élément essentiel c'est l'objectif auquel on tend en utilisant le système de taxation. L'accumulation et la répartition des ressources sont des besoins essentiels et il faut souligner ici combien il est important, dans de nombreux pays africains, de renforcer les structures de la taxation pour améliorer leur portée et son efficacité. La redistribution de revenus par l'intermédiaire d'un système de taxation progressive est un système de taxation intéressant, utilisé dans les pays socialistes ou les pays influencés par la philosophie socialiste. L'applicabilité de ce système en Afrique, dans les circonstances présentes, est assez douteuse. On nous pardonnera d'exprimer l'opinion selon laquelle si la taxation des revenus en Afrique est justifiée, son utilisation en vue d'une redistribution des revenus est basée sur des hypothèses discutables. Dans certains pays africains le système de taxation progressive est utilisée pour modifier des conditions qui n'existent pas et avant même que ces conditions aient pu exister.

Les structures particulières de dépenses et d'épargne sur lesquelles est basée l'utilisation de la taxation progressive n'existent pas actuellement dans la plupart des pays africains où le revenu est généralement bas, l'importance proportion marginale à consommer et les structures traditionnelles de la consommation somptuaire jettent certains doutes sur la validité (encore une fois dans les conditions présentes) de la "loi de consommation" Keynesienne.-

De toute façon il est difficile d'évaluer l'applicabilité de cette loi de manière empirique en Afrique si l'on admet pas au départ l'existence de l'inégalité des revenus et la propension marginale élevée à l'épargne. Il est fort possible que ceux qui plaident en faveur de mesures permettant d'augmenter le niveau de l'épargne privée dans les pays africains, étant donné le niveau moyen bas de ces revenus, s'adressent à la

mauvaise porte en ignorant apparemment le fait que les revenus sont bas en moyenne et que la consommation dans ces conditions représente inévitablement un pourcentage élevé du revenu. Par ailleurs l'on pourrait soutenir le point de vue, en se basant sur l'attitude de consommation et d'épargne existante dans les communautés africaines, qu'il est parfaitement possible que l'inégalité des revenus coexiste avec une structure de la consommation et de l'épargne tout à fait différentes de celles envisagées dans le modèle K des croissances du revenu. Dans ce cas les éléments ici justifient la théorie keynésienne de redistribution des revenus par la taxation progressive s'écrouleraient. Le corollaire à application de la théorie keynésienne dans la politique des revenus en Afrique, dans les conditions présentes, c'est-à-dire alors que de nombreux gouvernements d'Afrique sont en mesure d'influencer dans une large mesure les structures des investissements nationaux par la taxation progressive et les dépenses de l'administration, semble discutable.

On pourrait envisager cependant une méthode de taxation moins brutale et dont le change d'application serait plus étendu ; certaines mesures de contrôle météorique et de contrôle sélectif des prix, aussi bien pour les revenus que pour influencer l'orientation des investissements économiques et sociaux dans l'économie, et ceci dans les cas où de telles mesures avaient des chances de devenir efficaces.

Les contrôles indirectes (prix et monnaies), incitations sous forme de traitement préférentiel des investisseurs étrangers dans les secteurs choisis de l'économie, commandes du gouvernement, subvention d'état, limitation des transferts à l'extérieur des bénéficiaires, réglementation des taux d'intérêt etc... toutes ces mesures forment un arsenal utile mesurant de contrôle général de l'économie qui pourraient être appliquées dans les pays africains, dans certains cas. Un des aspects de ce problème qui n'a pas été traité par le Professeur Leduc dans son exposé, c'est celui de la collaboration internationale par l'utilisation et l'administration des ressources. Cette importante omission est sans doute due au fait qu'il est parti de l'hypothèse implicite que les problèmes

d'administration et d'utilisation des ressources en Afrique peuvent être résolus d'une manière satisfaisante dans le cadre de chaque unité politique existante. Cette hypothèse n'est certainement pas valable dans le contexte du développement économique africain. Ce n'est pas ici toutefois la place pour discuter des différentes formes de collaboration possible, dans le cadre de la planification du développement, de la production et du commerce, dans l'Afrique contemporaine. L'on veut simplement souligner combien il est important de garder l'esprit cette notion d'efforts intégrés lors de toutes les discussions se rapportant à la propriété, à l'administration et à l'utilisation des ressources. Comme corollaires de ceci, et compte tenu de cette nécessité d'efforts et d'actions intégrées entre pays africains, les vues doctrinaires sur la philosophie économique risquent d'être un frein dans le cas où s'il existe des divergences sérieuses entre les philosophies des différents pays. Pour toutes les raisons déjà exposées, il est en conséquence très important que les gouvernements africains, au fur et à mesure du processus de développement entre propriété, utilisation et administration des ressources et aussi à analyser soigneusement les méthodes permettant de résoudre leurs différents aspects. Une approche trop doctrinaire à ces problèmes risqueraient de freiner le processus de développement; chaque aspect doit être examiné séparément et les résultats obtenus, en appliquant telle ou telle philosophie, analysés soigneusement. Me référant à la préférence souvent marquée par les gouvernements africains pour une solution socialiste de leurs problèmes économiques, il a été montré que cette philosophie ne peut être appliquée universellement à tous les pays africains, dans les circonstances présentes, et que pour ces mêmes raisons cette philosophie ne peut être appliquée généralement, même dans le cadre d'un pays, à chacun des différents aspects de la propriété, de l'utilisation et de l'administration des ressources.